DISCRIMINATIE:

De gang van discriminatiezaken

VAN AANGIFTE TOT VERVOLGING

door de strafrechtketen



Peter Kruize
Paul Gruter

DISCRIMINATIE:
VAN AANGIFTE TOT VERVOLGING

De gang van discriminatiezaken door de strafrechtketen

ATENO Bureau voor Criminaliteitsanalyse

Peter Kruize
Paul Gruter

DISCRIMINATIE: VAN AANGIFTE TOT VERVOLGING
De gang van discriminatiezaken door de strafrechtketen

Auteurs
Peter Kruize
Paul Gruter

Met medewerking van
Eline Groen (junior-onderzoeker)
Danaé Stad (junior-onderzoeker)
Anneke van Bekkum (junior-onderzoeker)

In opdracht van
Ministerie van Veiligheid en Justitie
Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC)

Omslagillustratie
Tekstfragment van de Grondwet op een muur langs
tramstation Ternoot in Den Haag, door Jan Kooi

Drukwerk
MultiCopy Amsterdam

ISBN/EAN 978-94-91534-11-9
ISBN/EAN 978-94-91534-12-6

Vooraf

Voor dit onderzoek zijn politiegegevens geautomatiseerd gekoppeld aan gegevens van het Openbaar Ministerie. Deze koppeling is tot stand gekomen dankzij medewerking van Jan Rogier (politie), Niels Netten en Marco Vink (WODC/SIBa) en Toon van der Heijden (Openbaar Ministerie).

De politiedossiers hebben we bestudeerd via BlueView bij de eenheid Amsterdam (de Eenhoorn), waarbij Rob de Neef onze welwillende contactpersoon is geweest. Het merendeel van de dossiers van het Openbaar Ministerie hebben we ingezien bij het LECD-OM (arrondissementsparket Amsterdam) alwaar Ko Huitema als onze gastheer heeft gefungeerd. De GPS-dossiers konden in digitale vorm worden bestudeerd, bij het opvragen van de papieren Compas-dossiers in den lande is het LECD-OM behulpzaam geweest. Alleen voor de bestudering van de Compas-dossiers van het arrondissementsparket Rotterdam zijn we - vanwege het relatief grote aantal - naar deze stad afgereisd.

Naast het zoeken in systemen, en het bestuderen van dossiers hebben we, om zaken in het juiste perspectief te kunnen zetten, 38 personen geïnterviewd uit kringen van de politie, het Openbaar Ministerie, de rechtspraak en antidiscriminatievoorzieningen.

We danken allen voor hun tijd en het delen van de kennis op deze specifieke terreinen. Tevens past hier dank aan degenen die ons behulpzaam zijn geweest bij het verkrijgen van toestemming rond de inzage in politie- en justitiegegevens, te weten: Theo Jochoms (politie) en Rineke van der Woerd (Parket-Generaal OM). Tot slot danken we de leden van de begeleidingscommissie voor hun steun bij de uitvoering van dit onderzoek en hun kritisch, opbouwend commentaar bij conceptversies van dit rapport.

Amsterdam,
2 december 2015

Paul Gruter
Peter Kruize

Inhoud

Vooraf 4

Afkortingen / begrippen verklaard 8

Samenvatting 10

1 Inleiding 18

1.1 Aanwijzing discriminatie 21

1.2 Strafbare discriminatie 22

1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen 24

1.4 Leeswijzer 26

DEEL I Ervaren slachtofferschap van discriminatie en registraties bij politie en OM 27

2 Methoden van onderzoek (Deel I) 28

2.1 Ervaren slachtofferschap 28

2.2 Registraties bij politie en Openbaar Ministerie 29

3 Ervaren discriminatie 31

3.1 Algemeen beeld 31

3.2 Ras 33

3.3 Godsdienst of levensovertuiging 35

3.4 Hetero- of homoseksuele gerichtheid 36

3.5 Lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap 39

3.6 Geslacht 40

4. Registratie bij politie en OM 41

4.1 Omvang 41

4.2 Discriminatiegrond 43

4.3 Verschijningsvorm 46

4.4 Setting 49

5. Conclusies (Deel I) 51

5.1 Ervaren slachtofferschap discriminatie 51

5.2 Registraties politie en Openbaar Ministerie 52

5.3 Ervaren slachtofferschap en registraties vergeleken 53

DEEL II Discriminatiezaken door de strafrechtketen 55

6 Methode van onderzoek (Deel II)..56

6.1 Registeronderzoek bij de politie 57

6.2 Registeronderzoek bij Openbaar Ministerie...60

6.3 Dossieronderzoek 63

6.3.1 Dossieronderzoek bij de politie 63

6.3.2 Dossieronderzoek bij het OM..64

6.4 Gespreksronde met vertegenwoordigers uit de strafrechtketen en ADV'ers 66

7 In- en uitstroom bij de politie 68

7.1 Instroom bij de politie 69

7.1.1 Aangifte, melding of eigen waarneming: de politiepraktijk 69

7.1.2 De rol van Antidiscriminatievoorzieningen (ADV's) bij de instroom 73

7.2 Het samenstellen van de zaakoverzichten: de politiepraktijk 74

7.3 Instroom zaaksoverzichten in cijfers 80

7.4 Opsporen of bemiddelen 81

7.5 Zaken zonder verdachte of betrokkene 83

7.5.1 Zaaksoverzichten 84

7.5.2 Dossieronderzoek naar onopgeloste zaken 85

7.6 Afdoen bij de politie of naar het OM sturen (dossieronderzoek) 86

7.7 De gang door de politieschakel gedifferentieerd 89

7.7.1 Onderzoeksjaar 89

7.7.2 Politie-eenheid 89

7.7.3 Typologie van zaken 90

7.7.4 Discriminatiegrond 91

8. In- en uitstroom bij het OM 93

8.1 Sepots bij het Openbaar Ministerie 94

8.1.1 Sepots bij specifieke discriminatiezaken 96

8.1.2 Dossieronderzoek naar sepots bij het OM 97

8.2 OM-afdoening of dagvaarding 101

8.3 Specifieke of commune discriminatie 102

8.4 Specifieke discriminatie nader bezien 104

8.5 De gang door de OM-schakel gedifferentieerd 105

8.5.1 Onderzoeksjaar 105
8.5.2 Arrondissementsparket 106
8.5.3 Typologie van zaken 107
8.5.4 Discriminatiegrond 107
9 Afdoening en strafmaat bij discriminatie 109
9.1 Bestudering van de strafmaat 110
9.2 Strafmaat bij strafbeschikkingen en transacties 110
9.3 Gerechtelijke uitspraken over specifieke discriminatie zaken 112
9.3.1 Strafmaat bij specifieke discriminatie 112
9.3.2 Dossieronderzoek dagvaardingen bij specifieke discriminatie 113
9.4 Gerechtelijke uitspraken over commune discriminatie zaken 115
9.4.1 Strafmaat bij commune discriminatie 115
9.4.2 Dossieronderzoek dagvaarden bij commune discriminatie 117
9.5 In hoger beroep 120
10 Conclusies (Deel II) 122
10.1 Instroom en afdoening bij de politie 123
10.2 Instroom en afdoening bij het Openbaar Ministerie 126
10.3 Oordeel van de rechter 127
10.4 Strafmaat 129

Summary 131
Geraadpleegde literatuur 138
Bijlage 1 Begeleidingscommissie 140
Bijlage 2 Zaaksoverzichten politie 141
Bijlage 3 Respondenten interviews 143

Afkortingen / begrippen verklaard

Afkorting Begrip	**Omschrijving**
ADB	Antidiscriminatiebureau
ADV	Antidiscriminatievoorziening
AWBG	Algemene wet gelijke behandeling
BOSZ	Betere Opsporing door Sturing op Zaken (Intern sturingssysteem van de politie waaruit af te lezen is welke actie er op zaken is genomen)
BRAINS	Basaal Recherche, Analyse INformatie Systeem ('Zelflerende' software waarmee op een intelligente manier vrije tekstvelden worden geanalyseerd)
BVH	Basis Voorziening Handhaving (registratiesysteem voor de basispolitiezorg waarin alle mutaties zijn terug te lezen; landelijk ingevoerd in de loop van 2009.
CIDI	Centrum Informatie en Documentatie Israël
Commune discriminatie	Commune misdrijven met een discriminatoir aspect. Ofwel, gewone delicten (belediging, vernieling et cetera) waarbij discriminatie op de achtergrond vaak als motief mee speelt.
COMPAS	Computersysteem Openbaar Ministerie – Parket AdministratieSysteem
DRC	Discriminatie Registratie Code
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en Fundamentele Vrijheden
Fact Factory	Afdeling binnen het Parket-Generaal ter ondersteuning van de kwaliteit en beschikbaarheid van de informatievoorziening voor het College en de concerndirecteuren.
ITS	Onderzoeksinstituut verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen
KLPD	Korps Landelijke Politiediensten
LECD-OM	Landelijk Expertise Centrum Discriminatie van het Openbaar Ministerie
LECD-politie	Landelijk Expertise Centrum Diversiteit van de politie
LHB(T)'ers	Lesbische, homoseksuele, biseksuele, (transgender) personen
MDI	Meldpunt Discriminatie Internet
MiND	Meldpunt internet Discriminatie
NIAS	Nieuw Appelsysteem Strafzaken
OM	Openbaar ministerie
PL-code	Politiecode (nummer van de politieregio)
RAC	Rapsody Centraal. Dit systeem bevat informatie over de instroom en afhandeling van zaken bij het OM en bij de rechter in eerste aanleg.
RADAR	Regionale Anti Discriminatie Actie Raad
RDO	Regionaal Discriminatie Overleg

Afkorting Begrip	**Omschrijving**
SDO	Strategisch Discriminatie Overleg
SIBa	Statistische Informatievoorziening en Beleidsanalyse; onderdeel van WODC
Specifieke discriminatie	Zaken waarbij de discriminatieartikelen 137c e.v. en 429quater Sr op van toepassing zijn.
Sr	Wetboek van Strafrecht
TOM	Taakstraf Openbaar Ministerie
VJI	Verwey-Jonker Instituut
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
ZSM	Zo Simpel, Spoedig, Samen, Selectief, Slachtoffergericht en Samenlevings-gericht Mogelijk zaken afdoen

Samenvatting

De minister van Veiligheid en Justitie heeft de Kamer een overzicht toegezegd van het aantal discriminatiezaken en de doorstroom van deze zaken in de gehele strafrechtketen. Tevens heeft de minister om een literatuuronderzoek van slachtofferschap van discriminatie (haatcriminaliteit) gevraagd. Het voorliggende onderzoek doet verslag van beide aspecten. Deel I heeft betrekking op ervaren slachtofferschap van discriminatie en registraties bij politie en Openbaar Ministerie, terwijl de gang van discriminatiezaken door de strafrechtketen centraal staat in Deel II.

Deel I: Ervaren slachtofferschap en registraties bij politie en OM

Ervaren slachtofferschap is in kaart gebracht aan de hand van de bestudering van Nederlandstalige publicaties rond dit onderwerp. Er is aandacht besteed aan de omvang en aard van ervaren slachtofferschap. Bij de aard is de discriminatiegrond leidend. Er is een onderscheid gemaakt naar discriminatie op grond van ras, godsdienst of levensovertuiging, hetero- of homoseksuele gerichtheid, lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap en geslacht.

Er zijn diverse studies die zich op specifieke discriminatiegronden richten. Deze studies laten zich echter lastig vertalen naar een algemeen beeld. Een bevolkingsonderzoek uitgevoerd onder de vlag van het Sociaal en Cultureel Planbureau daarentegen leent zich hier wel voor (Andriessen, Fernee & Wittebrood, 2014). Dit onderzoek wijst uit dat ongeveer een op de vier Nederlanders zich wel eens gediscrimineerd heeft gevoeld in een tijdsbestek van twaalf maanden.

De politie publiceert ieder jaar rapportages die een indruk geven van het aantal zaken met een discriminatoir aspect dat bij de politie wordt geregistreerd, maar het is zeker geen volledig overzicht. Er lijkt zich in de periode 2008-2013 een stijging van het aantal geregistreerde discriminatiezaken voor te doen, maar de ontwikkeling is waarschijnlijk eerder veroorzaakt door een registratie-effect dan dat er sprake is van een reële toename. Gaat het bij de politieregistratie om alle zaken waar een discriminatoir aspect bij te ontdekken is, bij de OM-registratie gaat het slechts om feiten waaraan een discriminatieartikel is gekoppeld. Daarom heeft het weinig zin de registratie bij de politie te vergelijken met de instroom bij het OM. Wel zien we dat het aantal geregistreerde specifieke discriminatiezaken[1] bij het OM afneemt in de periode 2006-2013. Een directe verklaring voor de daling van 2012 en 2013 wordt echter niet gegeven in de OM-rapportages.

Als we de grond van ervaren discriminatie vergelijken met zaken geregistreerd bij de politie en het Openbaar Ministerie dan komt ‘ras’ als belangrijkste discriminatiegrond naar voren. De discriminatiegrond ‘geloof/levensovertuiging’ komt minder sterk terug in de politiestatistiek dan in het bevolkingsonderzoek. Hetzelfde geldt voor de discriminatiegrond ‘handicap’. Dat geslacht niet sterk terugkomt bij politie en OM is logisch gezien het feit dat ‘geslacht’ niet voorkomt in de opsomming van het discriminatieartikel (artikel 137c Sr). Discriminatie vanwege seksuele gerichtheid speelt

[1] Zaken waarbij de discriminatieartikelen 137c en volgende en 429quater Sr op van toepassing zijn.

daarentegen een meer prominente rol in de politieregistratie dan in het bevolkingsonderzoek. Antisemitisme tot slot wordt in het bevolkingsonderzoek niet benoemd. Gezien de omvang van de Joodse gemeenschap in Nederland (naar schatting tussen de dertig- en veertigduizend personen) kan slachtofferschap onder deze groep ook niet erg sterk doorklinken in een bevolkingsonderzoek onder de gehele Nederlandse bevolking. Dat antisemitisme desondanks sterk is vertegenwoordigd in de politiestatistiek is vooral vanwege de vele hakenkruisincidenten. Antisemitisme in de registratie bij het OM is vooral een gevolg van antisemitische leuzen rond voetbalevenementen.

Deel II: Gang door de strafrechtketen

De gang van discriminatiezaken door de strafrechtketen heen is in kaart gebracht aan de hand van drie methoden: registeronderzoek, dossieronderzoek en interviews. **We hebben 11.161 zaken uit de periode 2010 t/m 2013, die door de politie als discriminatiezaak zijn benoemd, door de keten heen gevolgd.** Deze zaken zijn gekoppeld aan enerzijds het politiesysteem BVH en anderzijds aan de OM-systemen (Compas en GPS) met behulp van RAC. Tevens is nagegaan in het NIAS of er hoger beroep is aangetekend.

Om de resultaten van het geautomatiseerd volgen van zaken door de keten heen goed te kunnen duiden zijn dossiers bestudeerd (253 bij de politie en 324 bij het OM) en zijn 38 vertegenwoordigers van de politie, het Openbaar Ministerie, de rechtbank en antidiscriminatievoorzieningen geïnterviewd.

Instroom en afdoening bij de politie

Discriminatiezaken worden geregistreerd in het registratiesysteem BVH. Dit kan een aangifte zijn, maar het kan ook een mutatie (melding of eigen waarneming) betreffen. Deze zaken worden voor het merendeel geregistreerd onder de noemer van het commune misdrijf (belediging, bedreiging et cetera), maar BVH kent ook een aparte code voor discriminatie. Slechts een klein deel van de discriminatiezaken krijgt echter deze code ook toebedeeld. Om toch zicht te krijgen op de discriminatiezaken die instromen bij de politie wordt gewerkt met een zogenaamde query. Aan de hand van zoekwoorden worden daarmee mogelijk relevante zaken uit BVH geselecteerd en in een zaaksoverzicht opgenomen. Deze zaaksoverzichten worden beschouwd als de geregistreerde discriminatiezaken bij de politie. In de periode 2010 t/m 2013 verschilt de werkwijze en de inzet van de voormalige 25 regiokorpsen echter fors. Vaststaat dat daardoor lang niet alle relevante discriminatiezaken uit BVH in de zaakoverzichten terecht zijn gekomen.

De genoemde zaaksoverzichten zijn het monitorinstrument voor discriminatiezaken en ze vormen eveneens vaak de input voor het overleg met het Openbaar Ministerie en antidiscriminatievoorzieningen in het Regionaal Discriminatie Overleg (RDO). Tevens worden de zaaksoverzichten gebruikt om jaarlijks onder de titel POLDIS-rapportage een landelijk beeld te schetsen van bij de politie geregistreerde discriminatiezaken.

Aard van de instroom

De aard van de discriminatiezaken op de zaaksoverzichten van de politie kan op verschillende manieren tot uitdrukking komen, namelijk naar wetsartikel, discriminatiegrond of naar typologie van

de zaak. De politie registreert echter niet systematisch zaken naar wetsartikel, maar onder maatschappelijke klasse (bijvoorbeeld woninginbraak in plaats van gekwalificeerde diefstal). We kunnen 54 procent van de geregistreerde zaken bij de politie bestempelen als belediging, 19 procent als bedreiging/ mishandeling, 20 procent als vernieling (bekladden, bekrassen eigendom) en 7 procent als overig. Een typering van de 11.161 discriminatiezaken bij de politie naar discriminatiegrond leert dat 26 procent van de zaken te typeren is als uitschelden met woorden als 'homo', 'Jood' en dergelijke. Daarnaast is in 16 procent van de zaken een hakenkruis de reden om de zaak als discriminatiezaak te registreren in het zaaksoverzicht. 'Ras' is de hoogst scorende discriminatiegrond met 27 procent, gevolgd door 'seksuele gerichtheid' (14 procent) en 'antisemitisme' (4 procent). Op basis van de instroom bij het OM hebben we terug geredeneerd dat ongeveer 10 procent van de discriminatiezaken is te typeren als specifieke discriminatie en 90 procent als commune discriminatie.[2]

Verdachte in beeld
De politie heeft de mogelijkheid om personen binnen het registratiesysteem (BVH) in verschillende rollen te registreren. Er kan bijvoorbeeld worden geregistreerd voor de rol van verdachte, maar de politie kan ook kiezen voor de rol van betrokkene. De beschrijving van de zaken en de gekozen maatschappelijk klasse duidt er op dat de politie niet alle zaken als strafbare discriminatie beschouwt dan wel de zaak langs de weg van het strafrecht wil afdoen. Dit geldt bijvoorbeeld voor burenruzies, waarbij er wordt aangestuurd op bemiddeling. In ongeveer 20 procent van de zaken is er wel een betrokkene, maar geen verdachte in de zaak geregistreerd. Bij 4.755 van de 11.161 zaken heeft de politie wel een of meerdere personen in de rol van verdachte geregistreerd. Dit komt overeen met een aandeel van 43 procent.

Het eventueel in beeld komen van een verdachte hangt in sterke mate samen met het onderliggende misdrijf. Zo is er bij 80 procent van de zaken rond belediging een verdachte in beeld, terwijl dit percentage voor vernieling slechts 16 procent bedraagt. Dit is eenvoudig verklaarbaar. Bij belediging is er vaak persoonlijk contact tussen benadeelde en verdachte, terwijl dit contact bij een vernieling meestal ontbreekt. Door persoonlijk contact is de identiteit van de verdachte vaak bekend of gemakkelijk te achterhalen.

Naar het OM gestuurd
Van de 4.755 zaken met een of meerdere verdachten weten we met zekerheid dat er 2.949 (62 procent) naar het OM zijn gestuurd. Het is denkbaar dat er meer zaken zijn naar het OM zijn gestuurd, maar dat deze zaken niet gevonden zijn bij de koppeling tussen de politie- en de OM-administratie. De 2.949 zaken die zijn getraceerd bij het OM hebben betrekking op 3.601 verdachten. Dit is het aantal dat de basis vormt voor de OM-schakel van de strafrechtketen.

We zien dat het type zaken dat naar het Openbaar Ministerie wordt gestuurd een redelijk goede afspiegeling is van de zaken waarin een verdachte in beeld komt bij de politie. Wel is het zo dat

[2] Commune misdrijven met een discriminatoir aspect. Ofwel, gewone delicten (belediging, vernieling et cetera) waarbij discriminatie op de achtergrond vaak als motief mee speelt.

zaken waarbij een werknemer met een publieke taak is beledigd vaker worden gestuurd dan zaken uit de andere categorieën. Belediging van werknemers met een publieke taak staat voor ongeveer een op de vijf zaken die zijn geregistreerd bij de politie, terwijl ze van het aantal naar het OM gestuurde zaken bijna de helft vormen. Dit heeft ongetwijfeld te maken met het feit dat een belediging van een politiefunctionaris weinig bewijstechnische problemen kent; een op ambtseed opgemaakt proces-verbaal is voldoende bewijs, terwijl zaken tussen burgers onderling nog wel eens tot een technisch sepot leiden vanwege een 'een-op-een'-verklaring. Verder is er een fors aantal vernielingszaken (bekladden/bekladden) geregistreerd in de zaaksoverzichten (vaak hakenkruisen), maar deze zaken leiden slechts zelden tot een verdachte en worden daarmee niet vaak naar het OM gestuurd.

Redenen om verdachten niet in te sturen naar het OM
Er zijn feitelijk twee redenen waarom een zaak met een of meerdere verdachten niet naar het Openbaar Ministerie wordt gestuurd. De eerste is dat – vaak in overleg met het OM – wordt besloten om de zaak te seponeren, omdat het bewijs niet rond is. Veel van dit soort technische sepots vinden plaats bij de politie. Daarnaast wordt een zaak nog wel eens bij de politie geseponeerd, omdat de aangifte is ingetrokken; bijvoorbeeld, omdat de zaak inmiddels onderling is opgelost. Op basis van het dossieronderzoek schatten we dat in ongeveer 80 procent van de zaken die niet naar het OM zijn gestuurd het een technisch sepot bij de politie betreft.

De tweede reden om een zaak niet in te sturen, is, dat de verdachte al bij de politie met een maatregel of straf wordt geconfronteerd. Minderjarige verdachten kunnen bijvoorbeeld onder bepaalde omstandigheden in aanmerking komen voor een Halt-maatregel. Als die weg wordt gekozen, dan wordt de zaak niet naar het OM gestuurd, maar naar Halt. Ook is het mogelijk dat de politie, namens het OM, een transactie aanbiedt of een strafbeschikking oplegt. Dit kan echter maar in een beperkt aantal zaken en zou zich feitelijk niet mogen voordoen indien het een discriminatiezaak betreft. Toch zien we dat dit in de praktijk af en toe wel voor komt. Het betreffende incident is dan afgedaan als een overtreding. Het discriminerende aspect is dan verder niet opgepakt (mogelijk wegens gebrek aan bewijs). De doorverwijzing naar Halt en de transactie/strafbeschikking staan voor ongeveer 20 procent van de zaken die niet naar het OM zijn gestuurd.

Instroom en afdoening bij het Openbaar Ministerie
De politie heeft 2.949 zaken naar het Openbaar Ministerie gestuurd. Deze zaken hebben betrekking op 3.601 verdachten; 286 personen worden verdacht van overtreding van een of meer discriminatieartikelen (artikel 137c t/m g of artikel 429quater), ofwel specifieke discriminatie. Dit komt overeen met een percentage van 8 procent. Op de conclusie dat 92 procent van de verdachten te boek staat voor commune discriminatie is echter wel het een en ander af te dingen. We weten namelijk niet of *alle* verdachten die betrokken zijn bij een zaak ook allemaal verdacht zijn van commune discriminatie. In het dossieronderzoek rond commune discriminatie hebben we meerdere dossiers bestudeerd waarbij de persoon in kwestie zich niet discriminerend had uitgelaten, maar slechts zijn mededader. Wel durven we de stelling aan dat het overgrote deel van de ingezonden verdachten instromen voor feiten die we kunnen bestempelen als commune misdrijven met een discriminatoir aspect; door ons in deze rapportage betiteld als commune discriminatie.

Van de 3.601 verdachten worden er 1.518 buiten de rechter om afgedaan door het Openbaar Ministerie. Dit komt overeen met 42 procent van het totaal aantal ingestuurde verdachten. Bij de overige 58 procent wordt de verdachte gedagvaard dan wel wordt de zaak gevoegd of overgedragen. Bij 17 procent van de verdachten wordt de aanklacht geseponeerd; 8 procent wordt afgedaan met een technisch sepot en 9 procent met een beleidssepot. Ongeveer een derde van de beleidssepots is voorwaardelijk. Er zijn diverse redenen voor sepots. De belangrijkste reden voor een technisch sepot is 'onvoldoende bewijs'. Beleidssepots refereren meestal aan het 'gepleegde feit', 'persoon van de verdachte' en 'verhouding tot benadeelde'. Een kwart van de verdachten wordt afgedaan met het aanbieden van een transactie of het opleggen van een strafbeschikking. We zien dat – door de gefaseerde invoering van de strafbeschikking – in de periode 2010 t/m 2013 steeds vaker voor een strafbeschikking is gekozen in plaats van voor een transactie.

Van de personen die zijn ingestroomd bij het OM wordt 45 procent verdacht van het beledigen van een werknemer met een publieke taak. Een evenredig deel van deze verdachten wordt gedagvaard, maar relatief weinig van deze zaken worden geseponeerd. Slechts 22 procent van de sepots betreft 'belediging van een werknemer met een publieke taak'; de helft van wat we zouden verwachten bij een evenredige verdeling. Deze zaken worden relatief vaak met een transactie of strafbeschikking afgedaan. 'Belediging burger' – 22 procent van de ingestroomde verdachten vertegenwoordigend – kent daarentegen een relatief hoog aantal sepots. Dit hangt waarschijnlijk wederom samen met het feit dat het uiten van een belediging tegen een werknemer met een publieke taak eenvoudiger is te bewijzen dan een belediging van een gewone burger. Ook speelt mee dat bij burgers onderling de zaak soms ook via bemiddeling wordt afgedaan (voorwaardelijk sepot) of dat de benadeelde ook zelf iets is te verwijten bij het incident. De laatste fors scorende categorie, te weten 'Bedreiging/Mishandeling' laat een beeld zien dat vergelijkbaar is met 'Belediging burger'. Feitelijk nemen werknemers met een publieke taak een aparte positie in; zoals hierboven beschreven.

Verklaring voor afname ingestroomde specifieke discriminatiefeiten

Het LECD-OM merkt in haar jaarrapportage *Cijfers in Beeld* op dat er in 2012 en 2013 minder specifieke discriminatiefeiten instromen bij het OM, maar de samenstellers geven tevens aan daar niet een echt goede verklaring voor te hebben. We moeten ons allereerst realiseren dat het om kleine aantallen gaat. Hierdoor kunnen specifieke incidenten een relatief grote impact hebben op de cijfers. Een voetbalwedstrijd waarbij acht personen worden opgepakt voor het scanderen van discriminerende leuzen heeft een zichtbaar effect op de aantallen (op jaarbasis tussen de 100 en 150 feiten). Ten tweede zet de daling van 2012 en 2013 niet door in 2014; het aantal ingestroomde feiten is bijna weer terug op het niveau van 2010 en 2011. De enige mogelijk inhoudelijke hypothese die wij hebben opgetekend tijdens de interviews met officieren van justitie betreft het effect van de invoering van de ZSM-selectietafel. Eenvoudige zaken worden hier direct afgedaan en de kans bestaat dat daardoor minder oog is voor eventuele discriminatie. Anderzijds is het aannemelijker dat dit vooral geldt voor commune discriminatie en niet voor specifieke discriminatie. Al met al zijn wij geneigd te concluderen dat er niet zozeer een inhoudelijke verklaring aan de afname ten grondslag ligt, maar dat de afname eerder aan toevalligheden moet worden toegeschreven.

Oordeel van de rechter

Als een verdachte voor de rechter moet verschijnen dan kan dat voor één feit zijn, maar het is ook mogelijk dat de verdachte terecht staat voor meerdere feiten. Het is daarom lastig vast te stellen hoe de rechter oordeelt over de ten laste gelegde discriminatiezaken; zeker indien dit commune discriminatie betreft. Wel kunnen we zien of de rechter tot enige strafoplegging komt of dat de verdachte wordt vrijgesproken van alle ten laste gelegde feiten. Er zijn 1.938 verdachten gedagvaard. In 103 gevallen is de zaak nog niet voor geweest. Als we die buiten beschouwing laten dan heeft de rechter in 82 procent van de zaken de verdachte schuldig verklaard en is er een straf opgelegd. Bij 9 procent van de zaken is de verdachte vrijgesproken en 9 zaken zijn op een andere wijze afgedaan.

Het is zuiverder om naar die zaken te kijken waarbij de verdachte voor slechts één feit is gedagvaard. Dan weten we met zekerheid dat het een discriminatiezaak betreft waarover de rechter een oordeel geeft. Van de 1.938 gedagvaarde verdachten zijn er 1.185 verdacht van een enkel feit. Daarvan zijn er 62 zijn nog niet op zitting geweest, zodat er 1.123 resteren waar we wel het vonnis van kennen. Van dit aantal zijn er 60 gedagvaard voor een specifieke discriminatiezaak en 1.063 voor een commune discriminatiezaak. De rechter komt bij 62 procent van de specifieke discriminatiezaken tot schuldigverklaring en komt in 28 procent van de zaken tot vrijspraak. Bij commune discriminatie wordt de verdachte minder vaak vrijgesproken (12 procent) en wordt de verdachte vaker schuldig bevonden (79 procent). Zowel bij specifieke als bij commune discriminatie worden de resterende zaken – rond de 10 procent – op een andere wijze afgedaan door de rechter, zoals ‘voegen ter terechtzitting’. Bij commune discriminatiezaken is de verdeling van het oordeel van de rechter – schuldig of vrijspraak – vrijwel identiek voor de onderscheiden commune misdrijven (belediging, bedreiging, mishandeling en overig).

In 15 procent van de zaken waar de rechter in eerste aanleg tot een vonnis is gekomen, is hoger beroep aangetekend. In verreweg de meeste gevallen (90 procent) is het de verdachte (verdediging) die in hoger beroep gaat. In de overige 10 procent tekent het Openbaar Ministerie of tekenen beide partijen hoger beroep aan. Er wordt weliswaar in 15 procent van de zaken hoger beroep aangetekend tegen het vonnis van de rechtbank, maar in een kwart van deze zaken komt er desondanks geen appelzaak. In de meeste gevallen omdat de verdachte het hoger beroep weer intrekt, maar er is ook een aantal zaken waarin geen verlof (toestemming) tot hoger beroep wordt verleend. Van de appelzaken waar het vonnis bekend is, heeft het hof in 90 procent van de gevallen tot strafoplegging besloten. In 10 procent van de zaken is de verdachte vrijgesproken dan wel schuldig bevonden, maar zonder strafoplegging. In de zaken waar het hof tot strafoplegging besluit, komt de straf in 60 procent van de gevallen (nagenoeg) overeen. In de afwijkende zaken straft het hof soms lichter, soms zwaarder en soms met een ander accent. Het beeld van de strafoplegging op basis van de straffen in eerste aanleg verandert echter niet wezenlijk door de zaken die in hoger beroep tot een iets ander vonnis hebben geleid.

Strafmaat

Er zijn 82 verdachten bestraft voor een enkelvoudige specifieke discriminatiezaak. Het betreft 45 keer een buitengerechtelijke straf opgelegd door de officier van justitie en 37 keer een uitspraak van de rechter. In 64 van de 82 zaken (78 procent) bestaat de straf uit een geldboete. Dit geldt voor bijna

alle buitengerechtelijke straffen (43 van de 45), maar ook de rechter legt in het merendeel van de zaken een geldboete op; in 21 van de 37 zaken. Gemiddeld is de boete bij een zaak die via een transactie of strafbeschikking wordt afgedaan 464 euro, terwijl de rechter gemiddeld een boete van 422 euro oplegt. In 11 van de 82 zaken (13 procent) krijgt de verdachte een werk- of taakstraf; 2 keer van de officier van justitie en 9 keer van de rechter. Een werk/taakstraf bestaat gemiddeld uit 38 uur. Tot slot zijn er 7 van de 82 zaken (9 procent) waarbij de verdachte een gecombineerde straf krijgt; een geldboete in combinatie met een werkstraf.

Er zijn 1.505 verdachten bestraft voor een enkelvoudige commune discriminatiezaak. Het betreft 684 keer een buitengerechtelijke straf opgelegd door de officier van justitie en 821 keer een uitspraak van de rechter. De strafmaat wordt bij commune discriminatiezaken primair bepaald door het gronddelict. In 837 van de 1.505 zaken (56 procent) bestaat de straf uit louter een geldboete. Dit geldt voor veel buitengerechtelijke straffen (570 van de 684), terwijl de rechter in een derde van de zaken alleen een geldboete oplegt; in 267 van de 821 zaken. Gemiddeld is de boete bij een zaak die via een transactie of strafbeschikking wordt afgedaan 364 euro, terwijl de rechter gemiddeld een boete van 343 euro oplegt. In 287 van de 1.505 zaken (19 procent) krijgt de verdachte een werk- of taakstraf; 114 keer van de officier van justitie en 173 keer van de rechter. Een werk- of taakstraf bestaat gemiddeld uit 56 uur. Bij zwaardere commune misdrijven wordt er ook gevangenisstraf opgelegd. Bij 67 van de 1.505 zaken (4 procent) wordt er alleen een gevangenisstraf opgelegd. De mediane lengte van een gevangenisstraf bij commune discriminatie bedraagt 28 dagen. Er is ook een fors aantal gecombineerde straffen; het gaat daarbij in totaal om 314 van de 1.505 zaken (21 procent).

Discriminatie als strafverzwarend element

Het is evident dat de strafmaat bij commune discriminatie vooral wordt bepaald door het gronddelict; het commune feit. Volgens de *Aanwijzing Discriminatie* dient het discriminatoire aspect echter als een strafverzwarend element te worden meegewogen: een verhoging van de strafeis met 50 procent en bij zware zaken zelf 100 procent. De resultaten van het onderzoek geven geen eenduidig antwoord op de vraag in welke mate het discriminatoire aspect wordt meegewogen in de strafeis van de officier van justitie. Ten eerste is het de vraag of de officier het discriminatoire aspect ook erkent. De interviews met officieren van justitie geven de indruk dat er verschillend wordt gedacht over de vraag wat een discriminatoir aspect nu precies is. En, eveneens over de vraag in welke mate dit aspect zou moeten worden meegewogen in de strafeis. Niet elke zaak van de POLDIS-politielijst valt onder de strafverzwaring als bedoeld in de Aanwijzing.

Uit het dossieronderzoek met betrekking commune discriminatiezaken die voor de rechter zijn gebracht blijkt dat in 15 tot 20 procent van de zaken kan worden gedocumenteerd dat de officier van justitie het discriminatoire aspect meeneemt in de strafeis. Dat wil echter niet zeggen dat in de andere gevallen het discriminatoire aspect niet impliciet of expliciet wordt meegewogen, maar dat kunnen we niet aantonen. Het is dus niet goed mogelijk om deze vraag volledig te beantwoorden, maar wij durven wel de stelling aan dat – mede ook op basis van de gesprekken met de officieren – niet in alle gevallen het discriminatoire aspect als strafverzwarend wordt aangemerkt. Een van de aangevoerde redenen is dat officieren de ‘prijs’ ook weer niet te veel willen laten oplopen. Dat

betekent dat zij na een strafverhoging door bijvoorbeeld het beledigen van een ambtenaar in functie, niet ook nog eens extra die van het discriminatoire aspect erboven op willen leggen. Overigens zijn er op basis van gesprekken met de twee ‘discriminatierechters’ (rechters die themazittingen discriminatie voorzaten) ook aanwijzingen dat ook zij niet altijd het onderste uit de kan willen halen door het toegevoegde discriminatoir aspect ook per se te willen honoreren met een strafverhoging.

1 Inleiding

> Een 50-jarige man uit Den Haag bedreigt twee mensen en scheldt een agent die hem daarna wil aanhouden uit voor 'kankerbruine' en 'kankeraap'. Ook meent hij dat de agent hem in zijn land niet mag vertellen wat hij moet doen. Hiermee suggereert de man dat de agent als donkergekleurd persoon in Nederland geen politiegezag zou mogen uitoefenen. De officier van justitie neemt het de man kwalijk dat hij een ambtenaar in functie beledigt en bovendien zich schuldig maakt aan een uitlating met een sterke discriminatoire lading. De officier van justitie eist 80 uur werkstraf waarvan 20 uur voorwaardelijk; de rechter legt de man 50 uur werkstraf op.
>
> (Uit het verslag van een Themazitting Discriminatie,
> 17 september 2015, Arrondissementsrechtbank Den Haag) [3]

Discriminatie is meer dan ooit een actueel thema. Om dit te onderstrepen is in het najaar van 2015 een landelijke overheidscampagne gestart waarin bekende Nederlanders in radio- en tv-spotjes zeggen "een streep te zetten door discriminatie" met als doel een grotere bewustwording en betere meldingsbereidheid rond discriminatie. Deze campagne begint op een moment dat er veel publiek debat is dat direct raakt aan onderwerpen die alles met discriminatie hebben te maken. Al dan niet door de macht van sociale media, lijken de thema's zich ook in een steeds hoger tempo aan te dienen. Zo is de verontwaardiging over de 'minder-minder Marokkanen'-oproep van de partijleider van de PVV Geert Wilders nog maar nauwelijks verstomd, of een volgend hoofdstuk rond de 'zwarte-piet'-discussie dient zich alweer aan naar aanleiding van de berispende vinger van een onderzoekscommissie van de Verenigde Naties.

Naast deze debatten lijkt er in de achterliggende jaren ook in een meer structureel opzicht sprake van tegenstellingen tussen (delen van) bevolkingsgroepen binnen de Nederlandse samenleving die waarschijnlijk ook mede worden gevoed door buiten ons land spelende kwesties zoals het Israëlisch beleid jegens de inwoners van de Palestijnse gebieden of daden van IS-aanhangers in, maar ook buiten het kalifaat.

Daarom is het van belang te komen tot een aanpak van discriminatie, zodanig dat de individuele, maar ook breder gedragen maatschappelijke ongenoegens die leven op dit terrein op een adequate manier worden geadresseerd. Deze aanpak kan bestaan uit verschillende facetten, maar een daarvan is ongetwijfeld de wijze waarop de strafrechtketen werkt als er sprake is van strafbare discriminatie. Dit aspect, het functioneren van de strafrechtketen bij strafbare vormen van discriminatie, is onderwerp van de hier voorliggende studie.

Op 1 december 2007 is de 'Aanwijzing discriminatie' (2007A010) van het Openbaar Ministerie in werking getreden.[4] Hierin wordt onder andere gesteld dat het van groot belang is zicht te hebben op

---

[3] Zie: https://www.om.nl/onderwerpen/discriminatie/landelijk/@90868/straffen-opgelegd/

[4] College van procureurs-generaal, Aanwijzing Discriminatie 2007, Stcrt. 2007, 233, bijlage 1. De *Aanwijzing Discriminatie* is op 1 december 2007 in werking getreden en is oorspronkelijk geldig tot 30 november

de aard en omvang van de discriminatieproblematiek op politieregio-niveau. Het gevolg hiervan is dat sinds 2008 er jaarlijks een criminaliteitsbeeld van discriminatiezaken wordt samengesteld. Dit criminaliteitsbeeld is bekend onder de naam POLDIS en geeft inzicht in de aard en omvang van zowel de grondvormen van discriminatie als de commune delicten met een discriminatoir aspect.[5]

In de artikelen 137c tot en met 137g en artikel 429quater van het Wetboek van Strafrecht zijn de grondvormen van discriminatie strafbaar gesteld, namelijk het in het openbaar beledigen van een groep mensen wegens ras, godsdienst, levensovertuiging, geslacht, seksuele gerichtheid of handicap (art. 137c), het aanzetten tot haat, discriminatie of geweld (art. 137d) het openbaar maken, toezenden en verspreiden van uitlatingen die een groep mensen beledigen; hiertoe behoren ook voorwerpen zoals boeken, tijdschriften, afbeeldingen en beeld- en geluidsdragers die mensen beledigen (art. 137e); deelnemen aan en steunen van discriminatoire activiteiten (art. 137f) en beroepsmatige discriminatie (art. 137g en 429quater). In de Aanwijzing discriminatie worden deze delicten aangeduid met de term discriminatiefeiten. In dit rapport duiden we deze discriminatiezaken aan met de term *specifieke discriminatie*.

Naast discriminatiefeiten worden er delicten gepleegd, waarbij discriminatoire aspecten – doorgaans als motief op de achtergrond – een rol spelen. Het discriminatoir aspect dient samen te vallen met een van de gronden genoemd in artikel 137c Sr. In de Aanwijzing discriminatie worden deze delicten aangeduid met de term commune delicten met een discriminatoir aspect. In dit rapport duiden we deze discriminatiezaken aan met de term *commune discriminatie*, zoals eerder ook, evenals – de term specifieke discriminatie – door Brants, Kool & Ringnalda (2007) voorgesteld.

De POLDIS-rapportages geven inzicht in de vraag hoeveel discriminatiezaken er bekend zijn bij de politie op basis van aangiften, meldingen en eigen waarneming. Wat er vervolgens strafrechtelijk met deze zaken wordt gedaan, blijkt echter niet uit de POLDIS-rapportages. Tijdens het Algemeen Overleg Discriminatie van 16 januari 2014 zegt de minister toe de Kamer te informeren over de uitkomst van een OM-onderzoek naar het verschil tussen het aantal door de politie geregistreerde discriminatiezaken en het aantal specifieke discriminatiefeiten dat bij het OM instroomt. Dit gebeurt bij brief van 19 mei 2014 (TK 2013-14, 30 950 nr.70).

2011; de geldigheid daarvan is verlengd tot 30 november 2013. In de verlengde aanwijzing zijn twee aanpassingen gedaan. De procentuele invloed van de delictspecifieke factor ‘discriminatoire aspecten’ voor een ingrijpend feit is in de Polaris-richtlijnen voor strafvordering verhoogd naar 100 procent. Aangezien in de aanwijzing een paragraaf gewijd is aan Requisitoir en strafmaat is dit onderdeel van de aanwijzing aangepast aan voornoemde verhoging. Daarnaast is in de aanwijzing ‘transactie’ gewijzigd in ‘strafbeschikking’, omdat per 1 april 2011 de strafbeschikking in de vorm van een geldboete landelijk is ingevoerd (257a Sv). (Bron: Staatscourant 27 Oktober 2011, Nr. 19256). De geldigheid van de Aanwijzing is in 2013 wederom verlengd en anno 2015 nog steeds geldig.

[5] We verwijzen in dit rapport regelmatig naar de POLDIS-rapportages door als bron te noemen: POLDIS 2010, POLDIS 2011, POLDIS 2012 of POLDIS 2013; dit is gedaan voor de overzichtelijkheid en leesbaarheid. De auteurs van deze publicaties zijn achtereenvolgens van POLDIS 2010: W. de Wit en E. Sombekke; van POLDIS 2011: B. Tierolf en N. Hermens; van POLDIS 2012: B. Tierolf en N. Hermens, L. Drost en L. van der Vos; van POLDIS 2013: B. Tierolf, A. Scheffelaar, N. Hermens en L. Drost.

Uit het onderzoek van het OM blijkt dat de politie in 2012 3.292 discriminatiezaken heeft geregistreerd, terwijl er in dat jaar 114 specifieke discriminatiefeiten zijn ingestroomd bij het OM. Het grote verschil tussen de registratie bij de politie en de instroom bij het OM wordt onder andere verklaard door het feit dat de politie zowel specifieke discriminatie als commune discriminatie in kaart brengt, terwijl de instroom bij het OM waarover wordt gerapporteerd slechts gebaseerd is op specifieke discriminatie. Daarnaast stromen – om verschillende redenen – niet alle geregistreerde feiten bij de politie vervolgens ook in bij het OM. In de brief van 19 mei 2014 zegt de minister tevens toe om in 2015 een totaaloverzicht naar de Kamer te zullen sturen van het aantal discriminatiezaken en de doorstroom van deze zaken in de gehele strafrechtketen. Dit overzicht zal daarmee een beter inzicht bieden in alle discriminatiezaken, incidenten rond discriminatie en de afdoening daarvan, aldus de minister.

Na deze ministeriële toezegging is er tijdens het Algemeen Overleg Discriminatie discussie over de mogelijke opname van vragen over haatcriminaliteit in de Veiligheidsmonitor (TK 28 684, nr. 409). De minister zegt hier om verschillende redenen geen voorstander van te zijn, maar is wel bereid om langs andere wegen tot een beter inzicht in haatcriminaliteit te komen. Bij brief van 7 oktober 2014 (TK 28 684 nr.418) stelt de minister in dit verband: “Op mijn verzoek start het WODC binnenkort met een onderzoek naar het verloop van discriminatiezaken in de strafrechtketen. (….) Naar aanleiding van het verzoek van het lid Marcouch heb ik het WODC gevraagd om in dit onderzoek specifiek een samenvatting op te nemen over het slachtofferschap van haatcriminaliteit zoals dat uit de verschillende beschikbare onderzoeken naar voren komt”.

Intussen zijn ook de gegevens over 2013 bekend. Uit deze cijfers blijkt dat het gat tussen de politieregistratie en de instroom van discriminatiezaken bij het OM nog groter is dan in 2012. Het betreft nu namelijk 3.614 geregistreerde incidenten bij de politie tegenover 88 ingestroomde feiten bij het OM. Hoewel er, zoals hiervoor beschreven, grotendeels appelen met peren worden vergeleken, geven deze cijfers wel aanleiding tot de vraag wat de verklaring is voor deze stijging (binnen de politieregistraties voor discriminatie in het algemeen) en daling (instroom bij het OM voor specifieke discriminatie).

De doelstelling van dit onderzoek is daarmee, kort gezegd, het in kaart brengen van de gang van discriminatiezaken door de strafrechtketen en het vinden van antwoorden op de vraag hoeveel zaken de volgende schakel van de strafrechtketen (niet) bereiken c.q. wat er met deze zaken is gebeurd. Daarnaast is het doel van het onderzoek om aan de hand van literatuuronderzoek in kaart te brengen wat er bekend is over slachtofferschap van discriminatie (haatcriminaliteit).[6]

[6] Haatcriminaliteit is een letterlijke vertaling van ‘hate crime’, maar deze term is in Nederlandse studies een weinig gangbare. Bovendien betogen Brants et al. (2007, p. 12) in onze ogen terecht dat de term haat tot andere associaties leidt, dan waar het ons hier om gaat. Zij stellen: “Het woord haat benadrukt vooral de afkeurenswaardige motieven van de enkele dader en bergt in zich connotaties van (extreem) geweld. Daarmee leidt het af van de structurele, alledaagse verschijnselen die de kern vormen van discriminatie in hedendaagse Westerse samenlevingen, en ook in Nederland. Zeer ernstige gewelddadige commune discriminatie, zoals brandstichting en levensdelicten, komt overal, ook in Nederland, voor, maar vormt niet de hoofdmoot

1.1 Aanwijzing discriminatie

In de *Aanwijzing discriminatie* wordt gesteld dat de arrondissementsparketten en de ressortsparketten een discriminatieofficier van justitie respectievelijk discriminatieadvocaat-generaal dienen aan te stellen. Tevens behoort elk arrondissementsparket te beschikken over een parketsecretaris of beleidsmedewerker met een taakaccent discriminatie ter ondersteuning van de discriminatieofficier. Bij de politie beschikt iedere politieregio (thans politie-eenheid) over een portefeuillehouder op strategisch niveau en over een contactambtenaar discriminatie op operationeel niveau.

De discriminatieofficier c.q. de advocaat-generaal wordt ondersteund door het Landelijk Expertise Centrum Discriminatie (LECD-OM). De portefeuillehouders en contactambtenaren discriminatie van de politie zijn tot 1 januari 2015 bijgestaan door het Landelijk Expertise Centrum Diversiteit (LECD-politie), deze taak is nu belegd bij de landelijke portefeuillehouder, de politiechef van de eenheid Den Haag. Een van de taken van deze expertisecentra was een bijdrage te leveren aan een landelijk criminaliteitsbeeld Discriminatie, onder verantwoordelijkheid van het (voormalige) KLPD. Het criminaliteitsbeeld Discriminatie voor de politie wordt sinds 2008 jaarlijks samengesteld onder de titel POLDIS-rapportage en dat van het OM onder de titel Cijfers in beeld.

Verder regelt de *Aanwijzing discriminatie* dat periodiek, maar ten minste tweemaal per jaar, een Regionaal Discriminatieoverleg (RDO) wordt belegd waaraan onder andere de discriminatieofficier van het arrondissementsparket en vertegenwoordigers van de regiopolitie deelnemen. De *Aanwijzing discriminatie* schrijft voor dat discriminatie-incidenten die bij de politie worden gemeld worden besproken binnen het RDO.

In de *Aanwijzing discriminatie* staat nauwkeurig beschreven op welke wijze de politie en het Openbaar Ministerie dienen om te gaan met discriminatiezaken. Daarbij wordt er onderscheid gemaakt tussen pre-opsporing (verwerving), opsporing en vervolging. Bij pre-opsporing wordt gesteld dat de politie alle meldingen en aangiften van discriminatie in behandeling neemt en dat het OM geen prioritering aanbrengt in aangeleverde zaken. Bij de opsporing schrijft de *Aanwijzing discriminatie* verder voor dat een aangifte altijd tot een strafrechtelijk vervolg leidt, tenzij de aangifte geen betrekking heeft op een strafbaar feit en in overleg met het OM wordt besloten dat de aangifte achteraf als een melding wordt bestempeld. Bij een melding dient de betrokken politieambtenaar zich overigens wel steeds af te vragen, of de melding niet toch moet leiden tot een aangifte, omdat een melding in beginsel geen strafrechtelijk vervolg heeft. Het uitgangspunt is dat elke aangifte tot een opsporingsonderzoek leidt en dat de zaak vervolgens naar het OM wordt gestuurd als er een verdachte is gevonden.

Ten aanzien van vervolging wordt er in de *Aanwijzing discriminatie* gesteld, dat alle discriminatiefeiten, en commune delicten met een discriminatoir aspect waarbij het discriminatoire aspect als zelfstandig feit ten laste kan worden gelegd, altijd ter beoordeling worden voorgelegd aan de discri-

van alle discriminatiecriminaliteit.” Om deze reden spreken we in deze literatuurstudie van discriminatie in plaats van haatcriminaliteit.

minatieofficier. Als hoofdregel geldt daarbij dat er *altijd* een strafrechtelijke reactie volgt. Dit impliceert dat er slechts in uitzonderlijke gevallen kan worden besloten tot een beleidssepot en dat na een aangifte er in beginsel voor bemiddeling geen ruimte is.[7] Verder stelt de Aanwijzing dat er bij een discriminatiefeit (lees: specifieke discriminatie) in principe wordt gedagvaard en dat er slechts bij lichtere zaken tot een strafbeschikking kan worden besloten.

De *Aanwijzing discriminatie* bepaalt dat bij commune discriminatie die eenmaal op zitting is gebracht, de discriminatoire achtergrond in het requisitoir dient te worden benadrukt en als strafverzwarende omstandigheid in de eis dient te worden betrokken; bij een minder ingrijpend feit, bijvoorbeeld een burenruzie, dient de strafeis met 50 procent te worden verhoogd. Bij een ingrijpend feit is dagvaarden verplicht en wordt de strafeis verdubbeld.

1.2 Strafbare discriminatie

Discriminatie is in Nederland bij wet verboden. Artikel 1 van de Grondwet luidt: "Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan." Dit grondwetsartikel vormt de basis voor verschillende wetten en regels. De belangrijkste daarvan zijn de *Algemene wet gelijke behandeling* (AWGB) en verschillende artikelen in het Wetboek van Strafrecht. In deze paragraaf staan we stil bij strafbare discriminatie, dat wil zeggen strafbaar gesteld in het Wetboek van Strafrecht.

De *International Convention on the Elimination of all forms of Racial Discrimination* (CERD) stamt uit januari 1969 en is het eerste internationale instrument dat de inzet van het strafrecht bij de bestrijding van discriminatie afdwingt. Volgens Grijsen (2013, p. 20) lagen er twee redenen ten grondslag aan dit verdrag: het apartheidsregime in Zuid-Afrika en antisemitische incidenten in diverse landen in de jaren zestig.

De eerste discriminatiebepalingen in de Nederlandse strafwet stammen uit 1934. In dit jaar worden de artikelen 137c en 137d ingevoerd. De politieke situatie van die tijd (in het openbaar beledigen van Joden door nationaal-socialisten en fascisten) was de reden voor de invoer van deze twee wetsartikelen. In artikel 137c wordt het beledigen van een groep van de bevolking strafbaar gesteld; deze strafbaarstelling kan worden gezien als de voorloper van het huidige artikel 137c. In artikel 137d werd het verspreiden van beledigend materiaal strafbaar gesteld; een voorloper van het huidige artikel 137e.

---

[7] In de *Aanwijzing Discriminatie* wordt gesteld: "Na aangifte is er in beginsel geen ruimte voor bemiddeling. Jaarlijks doet zich in absolute aantallen slechts een gering aantal discriminatiezaken voor en is er derhalve ook slechts een gering aantal mogelijkheden om publiekelijk te tonen dat de discriminatiebepalingen met kracht gehandhaafd worden. Gezien het grote maatschappelijke belang van deze zichtbaarheid dient bemiddeling slechts in uitzonderingsgevallen plaats te vinden. Bemiddeling kan enkel worden overwogen indien aangever en verdachte een langdurige dan wel voortdurende relatie met elkaar hebben en in situaties waarin het slachtoffer zelf substantieel heeft bijgedragen aan de verstoorde verhouding waar de discriminatoire uiting uit voortvloeide."

In 1971 worden de discriminatieartikelen in het Nederlandse Wetboek van Strafrecht aangepast naar aanleiding van het hiervoor besproken internationale verdrag rond rassendiscriminatie (CERD). Volgens Grijsen was, naar de mening van de regering, de situatie in Nederland op dat moment niet zodanig dat grote behoefte bestond aan nieuwe, speciaal tegen rassendiscriminatie gerichte wetgeving, maar CERD dwong dit toch af. Grijsen merkt hierbij op dat er zich in de tijd wel degelijk discriminatie-incidenten voordeden, maar bestond destijds “een zekere blindheid” daarvoor (Grijsen, 2013, p. 36). Als gevolg van de CERD-verplichtingen werd artikel 137c omgevormd tot het beledigen van een groep mensen wegens ras, godsdienst of levensovertuiging. Het eerdere artikel 137d werd omgedoopt tot artikel 137e (verspreiden van discriminerend materiaal) en een nieuw artikel 137d stelt het aanzetten tot haat of discriminatie strafbaar.

Naast invoering van de nieuwe artikelen 137c t/m e is bij de wetswijziging van 1971 een aantal discriminatoire gedragingen als een overtreding strafbaar gesteld. Het – in 1992 weer geschrapte – artikel 429ter verbood het verlenen van (financiële) steun en het deelnemen aan discriminatoire activiteiten en in artikel 429quater is het beroepsmatig achterstellen van mensen op grond van hun ras, godsdienst, geslacht of hetero- of homoseksuele gerichtheid strafbaar gesteld.

In 1992 is artikel 429ter omgevormd tot het huidige artikel 137f en de opzetvariant van artikel 429quarter is artikel 137g geworden. Daarnaast zijn twee nieuwe discriminatiegronden aan de artikelen toegevoegd: hetero- of homoseksualiteit en geslacht. Geslacht is echter geen discriminatiegrond in artikel 137c (vanwege de vrees om de vrijheid van meningsuiting te veel te beknotten; bijvoorbeeld van feministische auteurs, aldus Grijsen, 2013, p. 40). Handicap is als discriminatiegrond toegevoegd in 2006.

Bovenstaande schets van de discriminatiewetgeving in Nederland heeft betrekking op wat we specifieke discriminatie noemen. Commune discriminatie is niet in de strafwet verankerd anders dan de delictsomschrijving van het commune (grond) feit. Het idee van commune discriminatie wordt voor het eerst benoemd in de *Richtlijn Discriminatiezaken* van het OM uit 1993. Volgens de Richtlijn (p.1) gaat het om ‘gewone’ delicten waarbij discriminatoire elementen op de achtergrond een belangrijke rol spelen. Er wordt echter niet exact omschreven wat daar onder moet worden verstaan. Grijsen (2013, p. 46) stelt dat het onduidelijk is wat nu precies de reden is geweest om hier aandacht aan te schenken. Internationale rechtsinstrumenten met regels over commune discriminatie zijn van recentere datum (na 1999).

In de huidige *Aanwijzing Discriminatie* wordt gesteld dat het discriminatoire aspect bij een commuun misdrijf samen dient te vallen met de discriminatiegronden zoals genoemd in artikel 137c: ras, godsdienst, levensovertuiging, hetero- of homoseksuele gerichtheid en lichamelijke, verstandelijke of psychische handicap. In de Aanwijzing wordt een aantal delicten opgesomd waarbij sprake zou kunnen zijn van een discriminatoir aspect, te weten: opruiing, openlijke geweldpleging, brandstichting, eenvoudige belediging, bedreiging, belaging, doodslag, eenvoudige mishandeling, zware mishandeling en vernieling. Dit is echter geen limitatieve opsomming.

Grijsen (2013, p. 49-51) stelt in haar dissertatie over de handhaving van de discriminatiewetgeving dat de Nederlandse wetgeving op twee punten afwijkt van de internationale ‘standaard’. Ten eerste wordt de strafbaarstelling van discriminerende beledigingen in de internationale gemeenschap als controversieel beschouwd, omdat de vrijheid van meningsuiting dan moet wijken voor het discriminatieverbod. Grijsen betoogt dat de vrijheid van meningsuiting geen sterke positie inneemt in de Nederlandse rechtstraditie. Ten tweede wijst de Nederlandse wetgever – in tegenstelling tot vele andere landen – expliciete strafbaarstelling van haatcriminaliteit van de hand. Brants, Kool & Ringnalda (2007, p. 13) stellen dat het zwaarder straffen van een verdachte vanwege het achterliggende motief niet goed past binnen de systematiek van de Nederlandse strafwet, waarbij personen worden gestraft op basis van daden en niet op basis van gedachten.

1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Zoals in paragraaf 1.1 beschreven zijn er feitelijk twee aanleidingen voor dit onderzoek. Enerzijds is dat de wens de gang van discriminatiezaken door de strafrechtketen in kaart te brengen en anderzijds de wens om inzicht te verkrijgen in slachtofferschap van discriminatie. Het gemeenschappelijke is dat beide verzoeken betrekking hebben op discriminatie. De methode en de uitwerking zijn echter verschillend en daarom hebben we er voor gekozen het rapport twee delen te geven. Deel I heeft betrekking op slachtofferschap van discriminatie op basis van bestaande onderzoeken en monitors. Deel II beschrijft de gang van discriminatiezaken door de keten. Om deze reden hebben we de probleemstelling en de onderzoeksvragen ook opgedeeld in twee delen.

Deel I
Ervaren slachtofferschap van discriminatie en registraties bij politie en Openbaar Ministerie

De probleemstelling voor Deel I van dit onderzoek is als volgt geformuleerd:

> Wat is de omvang en aard van ervaren slachtofferschap van discriminatie enerzijds en discriminatie geregistreerd bij de politie en het Openbaar Ministerie anderzijds?

Deze probleemstelling beantwoorden we aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat is er bekend uit Nederlandse literatuur over omvang en aard van ervaren slachtofferschap van discriminatie in Nederland?
2. Wat is de omvang en aard van discriminatie geregistreerd bij de politie en het Openbaar Ministerie?
3. Wat zijn de overeenkomsten en verschillen bij ervaren slachtofferschap van discriminatie en registratie bij politie en Openbaar Ministerie?

Deel II
Discriminatiezaken door de strafrechtketen

De tweeledige probleemstelling bij Deel II is als volgt geformuleerd:

A. Wat is de omvang, aard en afdoening van discriminatiezaken geregistreerd bij de politie, het Openbaar Ministerie en de rechtspraak in Nederland in de periode 2010-2013?
B. Op welke wijze kan de doorstroom van deze zaken door de strafrechtketen worden gekenschetst en mogelijk verklaard?

Ter beantwoording van deze probleemstelling zijn op vier thema's de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

I. Instroom en afdoening bij de politie

a) Op welke wijze worden discriminatiezaken bij de politie geregistreerd?
b) Wat is de aard van deze zaken? En, kan er onderscheid worden gemaakt tussen specifieke discriminatie en commune discriminatie?
c) Bij welk deel van de zaken komt er een verdachte in beeld?
d) Welk deel van de discriminatiezaken met een of meerdere verdachten wordt naar het Openbaar Ministerie gestuurd?
e) Wat is de aard van deze zaken?
f) Om welke reden(en) wordt een zaak met verdachte niet naar het Openbaar Ministerie gestuurd?

II. Instroom en afdoening bij het Openbaar Ministerie

a) Hoeveel verdachten stromen in bij het Openbaar Ministerie voor specifieke dan wel commune discriminatie?
b) Welke deel van de verdachten wordt door het Openbaar Ministerie afgedaan met respectievelijk een (on)voorwaardelijk sepot, transactie, strafbeschikking of dagvaarding?
c) Op welke wijze hangt de afdoening door het Openbaar Ministerie samen met de aard van de discriminatiezaak?
d) Welke verklaring kan worden gegeven voor de afname van het aantal ingestroomde specifieke discriminatiefeiten in 2012 en 2013 ten opzichte van 2010 en 2011?

III. Oordeel van de rechter

a) Wat is het oordeel van de rechter over de ten laste gelegde discriminatiezaken?
b) Op welke wijze hangt het oordeel van de rechter samen met de aard van de discriminatiezaak?
c) In hoeveel, en in welke zaken is er een hoger beroep aangetekend?

IV. Strafmaat

a) Wat is de strafmaat bij specifieke discriminatiezaken al naar gelang de afdoening middels een transactie, strafbeschikking of rechterlijke uitspraak?

b) Wat is de strafmaat bij commune discriminatiezaken al naar gelang de afdoening middels een transactie, strafbeschikking of rechterlijke uitspraak?
c) Wordt bij een commuun misdrijf het discriminatoire aspect als strafverzwarend aangemerkt? En zo ja, op welke wijze klinkt dit door in de transactie, strafbeschikking of strafeis?
d) Heeft het discriminatoire aspect bij een commuun misdrijf betekenis voor de straf die de rechter oplegt en zo ja, op welke wijze?

1.4 Leeswijzer

Zoals gezegd heeft dit rapport twee delen. In Deel I beschrijven we het slachtofferschap van discriminatie op basis van bestaande onderzoeken en monitors. Dit deel start met een methodehoofdstuk (2), gevolgd door respectievelijk een hoofdstuk rond ervaren slachtofferschap (3) en geregistreerde discriminatiezaken bij politie en het Openbaar Ministerie (4). Het eerste deel sluit af met een conclusiehoofdstuk (5) waarin antwoord wordt gegeven op de onderzoeksvragen van Deel I.

Deel II heeft betrekking op de gang van discriminatiezaken door de strafrechtketen. Ook dit deel start met een methodehoofdstuk (6) gevolgd door drie hoofdstukken waarin drie opeenvolgende ketenschakels worden behandeld, te weten: de politie (7), het Openbaar Ministerie (8) en de rechtbank (9). Deel II sluit af met een conclusiehoofdstuk (10) waarin we de onderzoeksvragen van dit onderzoeksdeel beantwoorden.

DEEL I

Ervaren slachtofferschap van discriminatie en registraties bij politie en Openbaar Ministerie

2 Methoden van onderzoek (Deel I)

Deel I brengt de omvang en aard van ervaren slachtofferschap van discriminatie en registraties bij politie en Openbaar Ministerie in kaart. In dit hoofdstuk bespreken we de methoden die zijn benut bij het invullen van deel I.

2.1 Ervaren slachtofferschap

In deze studie hebben wij, conform de opdracht, louter Nederlandstalige literatuur betrokken. Omdat het gaat om de recente ontwikkelingen rondom de aard en omvang van discriminatie, hebben we besloten artikelen en rapporten in de beschouwing te betrekken die zijn gepubliceerd in het afgelopen decennium.

Zoals reeds beschreven, is de discussie over de opname van vragen over discriminatie in de Veiligheidsmonitor de directe aanleiding voor dit deel van het onderzoek (TK 28 684, nr. 409). De Veiligheidsmonitor is een jaarlijks terugkerend bevolkingsonderzoek naar veiligheid, leefbaarheid en slachtofferschap, en gaat in op slachtofferschap in de brede zin van het woord (zowel gemeld als niet gemeld). Deze literatuurstudie richt zich daarom specifiek op *ervaringen* rond slachtofferschap van discriminatie.

Na het opstellen van de zoekcriteria is in verschillende bibliotheken en online-databases gezocht, te weten: de KB-catalogus, BJu-online en de Nederlandse Centrale Catalogus (NCC; ook wel bekend als PiCarta), naar relevante literatuur op het gebied van slachtofferschap van discriminatie. Verder is met behulp van de zogenaamde sneeuwbalmethode onderzocht of er geen belangrijke literatuur over het hoofd is gezien; anders gezegd: de literatuurlijst van de gevonden rapporten is nagelopen op zoek naar andere relevante studies.

In deze literatuurstudie wordt zowel de omvang als de aard van ervaren slachtofferschap in kaart gebracht. Omvang wordt uitgedrukt in het percentage van de onderzoekspopulatie dat discriminatie heeft ervaren. Het is hierbij van belang steeds goed de periode in ogenschouw te nemen waarover het slachtofferschap is gemeten, ergo, of dit een jaar (afgelopen 12 maanden) betreft, meerdere jaren of een life-time slachtofferschap.

Onder de aard van het slachtofferschap verstaan we de discriminatiegrond. Hierbij onderscheiden we de discriminatiegronden zoals opgesomd in artikel 137c Sr., maar ook naar geslacht, zoals genoemd in artikel 137d t/m f. Er wordt dus gekeken naar vijf discriminatiegronden, te weten:

- Ras
- Godsdienst of levensovertuiging
- Hetero- of homoseksuele gerichtheid
- Lichamelijk, psychisch of verstandelijk handicap
- Geslacht

2.2 Registraties bij politie en Openbaar Ministerie

Naast ervaren slachtofferschap van discriminatie brengen we in dit deel de registraties bij de politie en het OM in kaart. In Nederland is er een aantal instanties dat discriminatiemeldingen registreert. Zo worden er overzichten aangeleverd door onder andere de politie, Antidiscriminatievoorzieningen (ADV's), het Centrum Informatie en Documentatie Israël (CIDI) en – met betrekking tot internet – door MiND en het Meldpunt Discriminatie Internet (MDI).

In deze studie ligt de focus bij strafbare discriminatie en daarom beperken we ons tot politiegegevens en ingestroomde discriminatiezaken bij het Openbaar Ministerie.

POLDIS-rapportages (Politie)

In de *Aanwijzing discriminatie* wordt gesteld dat: "de politie zorgt voor een eenduidige registratie van zowel de grondvormen van discriminatie, als de commune delicten met een discriminatoir aspect. Het betreft de registratie van meldingen, aangiften en uit eigener beweging opgemaakte processen-verbaal". De politie registreert aangiften en mutaties in het registratiesysteem BVH, maar voor de registratie van discriminatiezaken is tevens een zaaksformulier – in de vorm van een Excel-overzicht – ontwikkeld dat sinds 2008 door iedere politieregio wordt bijgehouden. De zaakformulieren dienen als input voor de jaarlijkse rapportage over door de politie geregistreerde discriminatie-incidenten (POLDIS). In 2012 is een nieuw, gestandaardiseerd zaaksformulier geïntroduceerd (POLDIS 2012, bijlage 2, p. 37-38). Het zaaksoverzicht wordt gevuld aan de hand van, volgens de samensteller, relevante BVH-registraties.

Iedere politieregio leverde jaarlijks een overzicht van discriminatiezaken aan het LECD-politie. Onder supervisie van het LECD-politie is vervolgens elk jaar een criminaliteitsbeeld Discriminatie gepubliceerd onder de naam POLDIS. De registraties van de politieregio's zijn ten behoeve van de POLDIS-rapportages geschoond, dat wil zeggen dat dubbele registraties zijn verwijderd, en hetzelfde geldt voor incidenten die – bij nader inzien – toch geen discriminatoir aspect blijken te bevatten.

Cijfers in Beeld (Openbaar Ministerie)

Het Landelijk Expertise Centrum Discriminatie (LECD) van het Openbaar Ministerie (OM) publiceert jaarlijks een overzicht van de discriminatiecijfers: Cijfers in Beeld. Voor dit onderzoek zijn de rapportages van 2010, 2011, 2012 en 2013 ter beschikking gesteld.[8] Cijfers in Beeld 2010 geeft niet alleen cijfers van 2010, maar gaat – wat betreft de cijfermatige overzichten – terug tot 2006. Om een langere cijfermatige reeks te kunnen presenteren, starten ook wij daarom in 2006. In deze jaren

[8] Na afronding van het onderzoek is Cijfers in Beeld 2014 verschenen. Deze rapportage hebben daarom niet meer kunnen meenemen in dit onderzoek. Wel hebben we gebruik gemaakt van het gegeven dat er 142 specifieke discriminatiefeiten zijn ingestroomd bij het OM in 2014.

hebben de *Cijfers in Beeld*-overzichten slechts betrekking op specifieke discriminatie, maar *niet* op commune discriminatie.[9]

We moeten ons daarbij bovendien realiseren dat een ‘zaak’ bij de politie een andere betekenis heeft dan bij het OM. Als voorbeeld: wanneer een groep supporters antisemitische leuzen roept bij een voetbalwedstrijd en er worden achteraf aan de hand van geluids- en beeldopnamen zes mannen als verdachte aangemerkt dan is dat in politietermen één zaak met zes verdachten. De politie telt processen-verbaal (zaken). Met de inzending naar het OM verandert echter de eenheid van registratie. Het OM registreert namelijk verdachten, en als het OM over een zaak spreekt dan gaat het om alle ten laste gelegde feiten ten aanzien van een verdachte. In het voorbeeld van de voetbalsupporters betekent dit dus dat er bij het OM geen sprake is van een, maar van zes zaken (ervan uitgaande dat de dossiers van al deze verdachten naar het OM zijn gestuurd).

Zowel bij geregistreerde discriminatie bij de politie als het Openbaar Ministerie brengen we de omvang in kaart aan de hand van het aantal geregistreerde feiten per jaar. De aard wordt uiteengelegd in drie dimensies: de discriminatiegrond, de verschijningsvorm en de setting waar de discriminatie zich voordoet.

[9] Over de commune delicten met discriminatoir aspect kon tot voor kort niet worden gerapporteerd door het OM. Sinds 1 januari 2015 is het mogelijk in de registratiesystemen van het OM een discriminatieclassificatie toe te kennen aan commune delicten.

3 Ervaren discriminatie

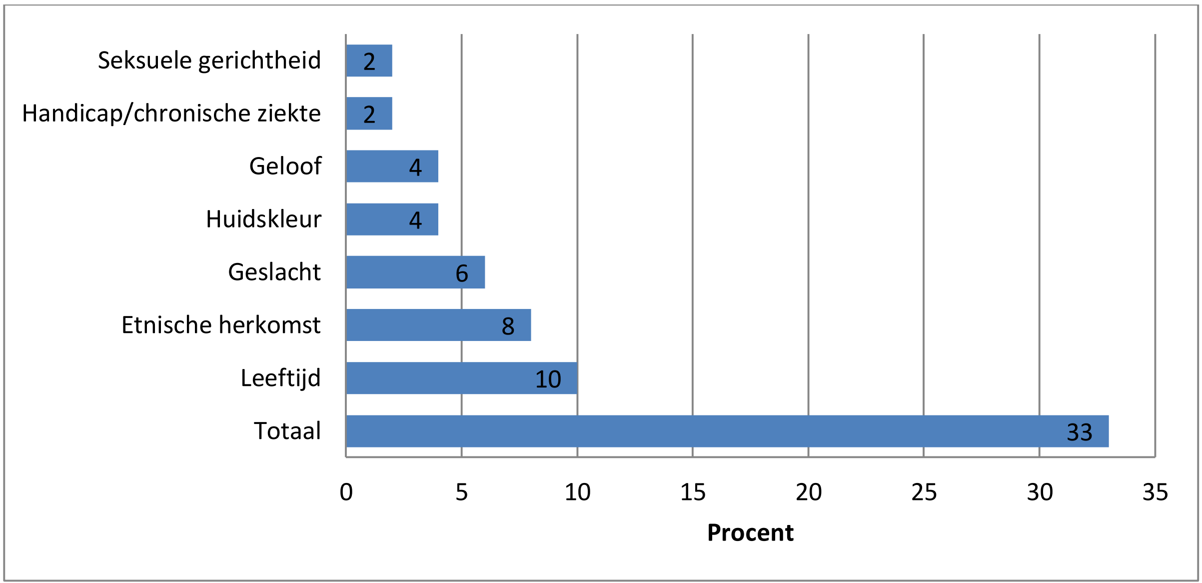
Andriessen en Fernee (2012) stellen dat op basis van de geregistreerde meldingen geen landelijk beeld kan worden geschetst van de ervaren discriminatie onder de Nederlandse bevolking; ze geven hiervoor twee redenen. Ten eerste ontbreekt een groot deel van de ervaren discriminatie in de registratiegegevens, omdat slechts een deel van de mensen melding maakt van deze voorvallen. Ten tweede worden discriminatiemeldingen bij elke instantie afzonderlijk en op verschillende wijze geregistreerd, waardoor het optellen van gegevens wordt bemoeilijkt. Zo hanteren de antidiscriminatiebureaus en de politie een andere definitie (een minder brede) voor de discriminatiegrond antisemitisme dan het CIDI. Bovendien bestaat er een overlap tussen de verschillende instanties, omdat sommige slachtoffers hetzelfde voorval bij meerdere instanties melden.

Om de mate van ervaringen met discriminatie goed in kaart te kunnen brengen is dus ander onderzoek vereist. Daarom is er in 2014 een grootschalig onderzoek gedaan onder de Nederlandse bevolking, met als doel inzicht te geven in welke mate inwoners van Nederland discriminatie ervaren (Andriessen, Fernee & Wittebrood, 2014). Er is gericht gevraagd naar de voorvallen die mensen zelf als discriminerend beschouwen. Daarnaast zijn vragen beantwoord met betrekking tot de locatie waar deze gebeurtenissen zich hebben afgespeeld en de gevolgen die het heeft gehad voor betrokkenen. In totaal zijn ruim 12.000 mensen bevraagd over persoonlijk ervaren incidenten in de twaalf maanden voorafgaand aan het onderzoek, die mensen toeschrijven aan discriminatie. Andriessen et al. (2014) gebruiken hierbij een aselecte, gewogen steekproef. Etnische minderheden zijn in dit onderzoek oververtegenwoordigd, omdat de onderzoekers apart uitspraken willen kunnen doen over verschillende grote migrantengroepen in Nederland. De auteurs gaan allereerst in op de ervaren discriminatie onder de Nederlandse bevolking in het algemeen. Vervolgens hebben zij dit onderverdeeld in verschillende bevolkingsgroepen. Per bevolkingsgroep is onderzocht op welke gebieden en in welke mate de groepen discriminatie ervaren.

3.1 Algemeen beeld

Volgens de studie *Ervaren discriminatie in Nederland* (Andriessen et al., 2014) blijkt ongeveer een derde van de inwoners van Nederland discriminatie te hebben ervaren in de twaalf maanden voorafgaand aan de bevraging. Figuur 3.1 geeft de resultaten. De discriminatiegronden leeftijd en etnische herkomst worden het meest gerelateerd aan deze discriminatie-ervaringen. Geslacht staat daarbij op de derde plaats, gevolgd door geloof en huidskleur. Als we er van uitgaan dat etnische herkomst en huidskleur onder de noemer van ras vallen, dan valt alleen leeftijd buiten de discriminatiegronden waar we hier in zijn geïnteresseerd. In het tijdbestek van een jaar zegt ongeveer een op de vier Nederlanders slachtofferschap van discriminatie te ervaren, waarbij we de discriminatiegrond leeftijd dan niet meetellen.

Figuur 3.1: Inwoners van Nederland met minimaal één discriminatie-ervaring (inclusief twijfel)[10], naar grond (in procenten)



Bron: Andriessen, Fernee & Wittebrood (2014)

Er is voor elke discriminatiegrond in bovenstaande figuur tevens onderzocht welke bevolkingsgroepen hiermee vooral in aanraking komen. Dit levert een voorspelbare uitkomst op: discriminatie op grond van seksuele gerichtheid wordt vooral ervaren door homoseksuelen, discriminatie op grond van een handicap voornamelijk door mensen met een lichamelijke beperking, discriminatie op grond van etnische herkomst hoofdzakelijk door migranten, discriminatie op grond van geslacht vooral door vrouwen en discriminatie op grond van geloof in het bijzonder door moslims. Het is echter wel zo dat de overlap tussen grond en groep niet volledig is: ook mannen ervaren discriminatie op de grond van geslacht, en een kleine groep autochtone Nederlanders voelt zich vanwege hun huidskleur gediscrimineerd, aldus Andriessen et al (2014, p. 21).

Wanneer we bezien op welke plaatsen discriminatie wordt ervaren, wordt met name de openbare ruimte genoemd (Andriessen et al., 2014). Van alle ondervraagden geeft 18 procent aan discriminatie in de openbare ruimte te hebben ervaren. Een ‘openbare ruimte’ wordt hierbij gedefinieerd als ‘in winkels’, ‘in het openbaar vervoer’, ‘op straat’, ‘tijdens het sporten’ en ‘tijdens het uitgaan’ (bioscoop, bar, discotheek of restaurant). Veelal gaat het om situaties waarin mensen negatieve bejegening ondervinden: uitschelden, lastigvallen, pestgedrag of een onvriendelijke behandeling die als discriminerend wordt ervaren. Ook in het onderzoek van Coenders, Boog en Dinsbach (2010)

[10] “Ervaren discriminatie is gemeten met een gestructureerde vragenlijst, gericht op ervaringen van discriminatie op verschillende terreinen. Eerst is gevraagd of men bepaalde situaties had meegemaakt: van uitgescholden worden op straat, tot geweld op school of seksueel lastiggevallen op het werk. Wanneer het antwoord bevestigend was, is gevraagd of er volgens hen sprake was van discriminatie. Mensen konden dus ook aangeven dat ze de situatie wel hadden meegemaakt, maar dat het volgens hen niet om discriminatie ging.” (Andriessen et al., 2014, p. 104). Het was (blijkbaar) ook mogelijk om aan te geven dat men twijfelde aan het discriminatoire karakter van het voorval. Deze twijfel gevallen zijn ook meegeteld in de gepresenteerde tabellen en figuren.

wordt het aspect van negatieve bejegening verreweg het vaakst genoemd. Deze auteurs stellen verder dat het uitschelden en discrimineren vaak gelijktijdig optreedt.

Er zijn volgens Andriessen et al. (2014) drie redenen waarom discriminatie vooral in de openbare ruimte wordt ervaren. Ten eerste maakt vrijwel iedereen gebruik van deze ruimten en is de kans op discriminatie op dat terrein daarom groter. Ten tweede kan de aard van de relaties met betrokkenen een rol spelen. Als laatste reden wordt gewezen op het feit dat mensen een bepaalde mate van anonimiteit hebben in de openbare ruimte wat de drempel voor discriminerend gedrag kan verlagen.

Naast discriminatie in de openbare ruimte wordt discriminatie relatief vaak ervaren bij het zoeken naar werk. Ongeveer 15 procent van de respondenten in het onderzoek van Andriessen et al. (2014) geeft aan discriminatie te hebben ervaren op dit gebied. Het blijkt echter zelden goed te achterhalen wat de precieze reden van een afwijzing op een sollicitatie is geweest. Het hebben van een beperking of een etnische achtergrond zou een rol kunnen spelen bij de toegang tot de arbeidsmarkt, maar het kan ook mogelijk zijn dat de afwijzing op basis van andere eigenschappen van de sollicitant gebaseerd is. Er zijn echter wel vermoedens op basis van de literatuur dat de (beperkte) toegang tot werk een van de factoren is die de sociaaleconomische ongelijkheid tussen autochtonen en allochtonen kan verklaren. De verschillen in werkloosheidspercentages tussen allochtonen en autochtonen zouden volgens Nievers & Andriessen, (2010) in elk geval slechts ten dele kunnen worden toegeschreven aan verschillen in kwalificaties van de beide groepen sollicitanten.

Uit het onderzoek van Andriessen et al. (2014) blijkt dat van alle ervaren discriminatie zoals gerapporteerd, slechts een op de acht discriminatie-ervaringen daadwerkelijk wordt gemeld. Melding doen wordt daarbij in de brede zin van het woord gebruikt: bij externe instanties (zoals politie of antidiscriminatiebureaus), bij interne instanties (zoals het management inlichten van discriminatie op de werkvloer), maar ook meldingen gedaan bij vrienden of familie worden meegenomen. De voornaamste redenen om discriminatie te melden is om de zaak op te lossen, om de verdachte aan te pakken of om het verhaal ergens kwijt te kunnen. De meest genoemde reden voor het niet melden van ervaringen met discriminatie is dat de betrokkenen denken dat melden toch weinig zin heeft. Dit zijn ook de redenen die worden genoemd in het onderzoek van Coenders et al. (2010). Zij concluderen dat meer dan 70 procent van de discriminatie-ervaringen niet wordt gemeld. Dit onderzoek is echter onder een veel kleinere steekproefpopulatie uitgevoerd, ruim 1.500 inwoners van Nederland. Tot slot, uit alle gevonden literatuur blijkt dat de algemene meldingsbereidheid zeer laag is wat betreft ervaringen met discriminatie (Andriessen et al., 2014; Coenders et al., 2010; Hospes & Keuzenkamp, 2010; Kik, 2010).

3.2 Ras

Migranten[11] ervaren over de hele breedte relatief veel discriminatie. Etniciteit en huidskleur zijn discriminatiegronden die op alle gebieden worden genoemd: zowel in de openbare ruimte en tijdens

[11] Onder migranten worden inwoners van Nederland verstaan van wie minstens één ouder in het buitenland is geboren. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen westerse en niet-westerse migranten. In de studie

het uitgaan, als ook op de werkvloer en in het onderwijs. Uit de onderzoeksresultaten van Andriessen et al. (2014) blijkt dat een derde tot ruim de helft van de migranten in de twaalf maanden voorafgaand aan de bevraging discriminatie heeft ervaren in de openbare ruimte. Ook andere studies onderschrijven deze bevinding. Zo concluderen Huijnk en Dagevos (2012) dat veruit de meeste discriminatie door niet-westerse migranten in het openbaar wordt ervaren en ook volgens Coenders et al. (2010) komt discriminatie in de publieke ruimte veelvuldig voor. Een op de vijf allochtonen in Nederland heeft volgens deze studie in het jaar voorafgaand aan de bevraging discriminatie op straat meegemaakt.

Indien een onderscheid wordt gemaakt op basis van de verschillende migrantengroepen, komt duidelijk naar voren dat Marokkaanse en Turkse Nederlanders vooral discriminatie ervaren op grond van etnische herkomst en geloof (Andriessen et al., 2014). Ook de migranten uit Midden- en Oost-Europa ervaren vooral discriminatie op het gebied van etnische herkomst. Antilliaanse en Surinaamse Nederlanders ervaren juist meer discriminatie op grond van hun huidskleur. Deze uitkomst is in overeenstemming met het onderzoek van Coenders et al. (2010). Zij maken onderscheid tussen de migrantengroepen uit Marokko, Turkije, Suriname, de Antillen, Indonesië en overige landen. Turken en Marokkanen ervaren volgens deze studie vaker discriminatie op grond van herkomst of geloof dan andere etnische groepen. Surinamers en Antillianen voelen zich juist meer gediscrimineerd op basis van huidskleur.

Slachtofferschap van discriminatie wordt onder migrantengroepen vooral gekenmerkt door negatieve bejegening (ongeveer de helft) of ongelijke behandeling (ongeveer vier op de tien mensen). Bedreiging of geweldpleging wordt minder vaak ervaren: minder dan 10 procent van de etnische minderheden zegt in het jaar voorafgaand aan de bevraging slachtoffer te zijn geweest van geweldpleging of bedreiging (Andriessen et al., 2014).

De rapportage *Rassendiscriminatie 2009* (Coenders & Dinsbach, 2010) toont vergelijkbare resultaten. Ook uit deze studie blijkt dat discriminerende opmerkingen en ongelijke behandeling tot de voornaamste aard van de ervaren discriminatie behoren. Van de respondenten die in het jaar voorafgaand aan het onderzoek discriminatie hebben ervaren (n=271), heeft respectievelijk 70 en 59 procent deze uitingsvormen meegemaakt. Onder Marokkaans-, Turks-, Surinaams- en Antilliaans-Nederlandse respondenten is er in de twaalf maanden voorafgaand aan de enquête bij een op de acht mensen sprake geweest van bedreiging en/of geweld. Deze meer agressieve vorm van discriminatie komt ook volgens dit onderzoek echter het minst vaak voor.

---

van Andriessen et al. (2014) wordt aandacht besteed aan de grootste groepen niet-westerse migranten in de Nederlandse samenleving, te weten: Turkse, Marokkaanse, Antilliaanse en Surinaamse Nederlanders. Daarnaast is er een aparte groep opgenomen in het onderzoek voor westerse migranten die uit Midden- en Oost Europa afkomstig zijn. Er is met een gewogen steekproef, waarin de migranten oververtegenwoordigd zijn, voor gezorgd dat er meer betrouwbare uitspraken gedaan kunnen worden wat betreft de ervaren discriminatie binnen deze groepen.

3.3 Godsdienst of levensovertuiging

Met name Turks-Nederlandse en Marokkaans-Nederlandse respondenten ervaren discriminatie op basis van hun geloof. Beide migrantengroepen beschouwen zichzelf voor het merendeel als aanhangers van het Islamitische geloof (respectievelijk 88 en 93 procent). Hierdoor komen de discriminatie-ervaringen van moslims voor een groot deel overeen met de ervaringen van deze twee migrantengroepen, zoals beschreven in de vorige paragraaf.

De mate van ervaren discriminatie onder aanhangers van het Islamitische geloof is zeer hoog. Ongeveer driekwart van de moslims zegt zich in het afgelopen jaar ten minste eenmaal gediscrimineerd te hebben gevoeld. Van alle moslims in dit onderzoek, geeft 46 procent aan dat er op grond van hun geloof is gediscrimineerd (Andriessen et al., 2014). Daarentegen ervaart slechts drie procent van de christenen in Nederland discriminatie op grond van geloof.

Uit ander onderzoek (Maliepaard & Gijsberts, 2012) blijkt eveneens dat moslims zich vaak gediscrimineerd voelen op grond van hun geloof. Een andere studie die vergelijkbare resultaten heeft opgeleverd, is die naar rassendiscriminatie in Nederland. In deze rapportage is een hoofdstuk opgenomen over discriminatie op grond van het Islamitisch geloof, waaruit blijkt dat tussen de etnische groepen duidelijke verschillen bestaan in de mate van ervaren discriminatie op grond van geloof (Dinsbach & Walz, 2010). Uit de enquête, uitgevoerd onder 1.500 inwoners van Nederland, blijkt dat voornamelijk Turkse en Marokkaanse respondenten discriminatie op grond van geloof ervaren. Ongeveer 25 procent van de Marokkaans-Nederlandse en 17 procent van de Turks-Nederlandse respondenten ervaart in de twaalf maanden voorafgaand aan het onderzoek deze vorm van discriminatie.

Naast studies omtrent discriminatie op grond van geloof onder de algemene Nederlandse bevolking, zijn meer specifieke doelgroepen gevraagd naar ervaringen met deze vorm van discriminatie. De gevonden onderzoeken hebben betrekking op geloofsdiscriminatie in het onderwijs (Wolf, Berger & De Ruig, 2013; Bouma & De Ruig, 2015). Een van deze rapportages richt zich, net als de hierboven beschreven studies, op moslimdiscriminatie (Bouma & De Ruig, 2015). Er is hiervoor een enquête uitgezet onder docenten van het voortgezet onderwijs, waarbij 498 docenten deze vragenlijst hebben ingevuld. Hiervan hebben 301 docenten aangegeven getuige te zijn geweest van voorvallen tegen of over moslims (61 procent).[12]

[12] Naar aanleiding van de uitkomsten van deze studie hebben twee Tweede Kamerleden van de SP aan de staatssecretaris van OCW enkele vragen gesteld waarin verontrusting wordt geuit over de discriminatiecijfers in deze publicatie. De staatssecretaris belooft in haar schriftelijke beantwoording dat er in 2015 onder meer lokale bijeenkomsten zullen worden georganiseerd over de vraag wat leerlingen scholen en docenten extra kunnen doen om onderling begrip te bevorderen en spanningen tegen te gaan. De bijeenkomsten gaan over alle vormen van discriminatie. Verder voert het onderzoeksinstituut ITS in opdracht van OCW-onderzoek uit naar de ervaringen van docenten en hun ondersteuningsbehoefte ten aanzien van discriminatie in de klas. (Brief van minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 25 maart 2015, TK 2014-2015, 736987).

De aard van deze vorm van discriminatie spitst zich vooral toe op grievende opmerkingen over de Islam en moslims in het algemeen, maar docenten zeggen ook getuige te zijn geweest van scheldpartijen die op de persoon zijn gericht. Zes op de tien docenten geven aan hier een of enkele keren per jaar getuige van te zijn geweest. Sommige docenten zetten hier overigens wel de kanttekening bij dat religie vaak niet de aanleiding is voor het pestgedrag onder leerlingen, maar dat woorden als 'moslim' en 'Islam' als scheldwoorden in deze pesterijen worden gebruikt. Daarnaast zijn docenten soms getuige van fysiek geweld tegen moslims. Dit is slechts een kleine groep (5 procent). Wat tot slot opgemerkt dient te worden is dat een meerderheid van de docenten (76 procent) in vergelijking met voorgaande jaren geen toe- of afname in het aantal incidenten met betrekking tot discriminatie van moslims ervaart (Bouma & De Ruig, 2015).

Ervaren geloofsdiscriminatie wordt in de literatuur verder nauwelijks genoemd door andere religieuze groepen. Zoals al beschreven, ligt een verklaring hiervoor deels in de mogelijke weerspiegeling van het negatieve klimaat en stigmatisering rondom het Islamitisch geloof in Nederland (Dinsbach & Walz, 2010; Gijsberts & Lubbers, 2009).

Antisemitisme

Antisemitisme kan worden gezien als discriminatie op basis van ras en/of geloof. We bespreken deze vorm van discriminatie onder de titel van geloof, maar kan met even veel recht worden gelezen als discriminatie op basis van ras.

Een studie die verricht is onder docenten uit het voortgezet onderwijs richt zich op antisemitische voorvallen (Wolf et al., 2013). Dit onderzoek onder 937 docenten is uitgevoerd in opdracht van de Anne Frank Stichting. In deze rapportage geeft 35 procent van de docenten aan dat zij het afgelopen jaar getuige zijn geweest van grievende opmerkingen over joden of het bagatelliseren van de Holocaust.

Indien wordt gekeken naar de aard van antisemitische discriminatie op het voortgezet onderwijs, blijkt dat het met name gaat om scheldpartijen en beledigingen ten aanzien van joden in het algemeen. Deze uitingen worden meestal niet specifiek op een leerling of docent gericht. Wel komt het voor dat leerlingen elkaar uitschelden voor 'jood', ongeacht hun achtergrond. Ongeveer een op de vier docenten heeft dit in het jaar voorafgaand aan de bevraging een of meerdere keren meegemaakt (Wolf, et al., 2013). Daarnaast zegt ongeveer 10 procent van de docenten ervaringen te hebben met leerlingen die de Holocaust bagatelliseren of zelfs geheel ontkennen. Wat betreft de context van antisemitische voorvallen, valt vooral op dat voetbal de meest voorkomende achtergrond voor antisemitische discriminatie is. Deze context wordt in twee derde van de gevallen genoemd.

3.4 Hetero- of homoseksuele gerichtheid

Een andere groep die in het onderzoek *Ervaren discriminatie in Nederland* (Andriessen et al., 2014) wordt uitgelicht, is de groep LHB'ers. LHB staat voor lesbische, homoseksuele en biseksuele mensen. In de Nederlandse samenleving wordt homoseksualiteit, zeker in vergelijking met andere landen, in grote mate geaccepteerd (Keuzenkamp, 2010).

Overigens verschilt de mate van acceptatie wel per terrein. Zo kan homoseksualiteit in de openbaarheid getoond op minder acceptatie rekenen. Ongeveer 30 procent van alle LHB'ers die aangegeven discriminatie te hebben ervaren, heeft dit ondervonden in de openbare ruimte. Met name homoseksuele mannen en lesbische vrouwen ervaren discriminatie in de openbare ruimte (Andriessen et al., 2014). Een dergelijke uitkomst zien we ook terug in de studie *Wel trouwen, niet zoenen* van Kuyper (2015) waar het gaat over de houding van de Nederlandse bevolking tegenover LHBT'ers. Zo beschouwt 35 procent van de Nederlandse bevolking twee zoenende mannen in de openbare ruimte als aanstootgevend en heeft 28 procent er moeite mee dat twee mannen hand in hand lopen. Van de Nederlandse bevolking staat, volgens deze studie, 11 procent negatief tegenover transgender personen.

Voor de biseksuelen liggen de getallen anders. Wellicht komt dit omdat de seksuele gerichtheid van biseksuele mensen minder zichtbaar is: slechts 3 procent van de biseksuele mannen en 12 procent van de biseksuele vrouwen heeft namelijk een relatie met iemand van hetzelfde geslacht. Daarnaast zijn homoseksuele mannen en lesbische vrouwen vaak opener over hun seksuele geaardheid dan biseksuele mensen (Van Lisdonk & Kooiman, 2012).

Volgens de studie van Andriessen et al. (2014) komen ervaringen met discriminatie op grond van seksuele gerichtheid vooral tot uiting in discriminatoire scheldpartijen. Vaak vindt dit plaats in de openbare ruimte of in het verkeer. Daarnaast wordt deze uitingsvorm door LHB'ers ook veel ondervonden tijdens het uitgaan.

Uit de rapportage *Steeds gewoner, nooit gewoon* (Keuzenkamp, 2010) blijkt dat een relatief groot deel van de homoseksuele mannen en vrouwen wel eens geconfronteerd is met negatieve reacties vanwege hun seksuele gerichtheid. Ongeveer vier op de tien vrouwen is in het half jaar voorafgaand aan dit onderzoek geconfronteerd met discriminatoire scheldpartijen en ruim dertig procent is belachelijk gemaakt op school of op het werk vanwege hun seksuele voorkeur. Deze vragenlijst is voorgelegd aan 1.327 lesbische of biseksuele vrouwen. Uit de vragenlijsten onder 4.537 homoseksuele of biseksuele mannen blijkt dat een op de tien mannen in het half jaar voorafgaand aan het onderzoek is uitgescholden of belachelijk gemaakt op school of werk vanwege hun seksuele geaardheid. Ruim 30 procent had deze ervaring met vreemden. Zowel mannen als vrouwen ervaren voornamelijk negatieve reacties van vreemden in de openbare ruimte. Dit is in overeenstemming met de uitkomsten van het onderzoek door Andriessen et al. (2014).

Hoewel uit de studie van Keuzenkamp (2010) blijkt dat discriminatie op grond van seksuele gerichtheid vooral wordt geuit door negatieve verbale reacties, rapporteert toch 4 procent van de homoseksuele mannen 'af en toe' of 'vaak' bedreigd te zijn door vreemden. Daarnaast geeft 1 procent van de mannen aan wel eens geslagen te zijn door vreemden vanwege hun seksuele gerichtheid in de onderzochte periode (Keuzenkamp, 2010).

In de kwalitatieve studie getiteld *Gevochten als Don Quichot tegen windmolens,* van Witte, Moors en Van Bon (2014) wordt aan de hand van 22 gevallen ingezoomd op discriminatie en het geweld dat plaatsvindt tegen burgers in hun directe woonomgeving vanwege hun seksuele gerichtheid of

genderidentiteit. Een van de conclusies luidt dat de impact van het vaak structurele geweld vaak groot is, en de sensitiviteit van de ketenpartners (vooral politie) vaak gering, waarbij vooral de (moeizame) strafrechtelijke bewijsbaarheid voor de ketenpartners centraal lijkt te staan in plaats van het tegemoet komen aan de emotionele behoefte van de slachtoffers. Opvallend is dat in ruim de helft van de bestudeerde gevallen (12 van de 22) de uitkomst is dat de slachtoffers verhuizen.

Naast deze studies is er verder nog een belevingsonderzoek gedaan naar de aard en omvang van homodiscriminatie in de stad Utrecht (Bureau Discriminatiezaken Utrecht, 2008). De aanleiding voor dit onderzoek is dat Bureau Discriminatiezaken Utrecht (BDU) weinig meldingen binnen krijgt van discriminatie op grond van seksuele gerichtheid, hoewel zij regelmatig signalen ontvangen dat deze vorm van discriminatie nog geregeld voorkomt. In totaal zijn 241 enquêtes volledig ingevuld en vergeleken met een studie die BDU tien jaar eerder had uitgezet. Uit dit onderzoek blijkt dat discriminatoire scheldpartijen als meest genoemde vorm van discriminatie op grond van seksuele gerichtheid worden genoemd. Meer dan de helft van de respondenten geeft aan eenmalig, een paar keer of zelfs vaak uitgescholden te zijn. Wanneer de resultaten met de bevraging van tien jaar eerder worden vergeleken, lijkt over het geheel genomen minder discriminatie te zijn ervaren. Vooral op het gebied van geweld is daarin duidelijk een verschil te zien. Terwijl in 1998 33 procent van de respondenten aangeeft geweld op grond van seksuele gerichtheid te hebben ervaren, is dit percentage in 2008 gedaald naar 19. Deze daling is in lijn met de algemene daling van geweld in de Nederlandse samenleving. Wel dient hierbij te worden opgemerkt, dat respondenten vaker zijn bedreigd met geweld in plaats van dat ze daadwerkelijk geweld incasseren.

Daarnaast lijken LHB'ers geweld te vermijden door zich aan te passen aan de geldende hetero-norm. Zij lopen bijvoorbeeld niet hand in hand over straat en proberen hun seksuele geaardheid te verbergen (Bureau Discriminatiezaken Utrecht, 2008). Dit is in overeenstemming met het onderzoek van Keuzenkamp, Kooiman en Van Lisdonk (2012). Ook uit dit onderzoek blijkt dat homoseksuelen hun gedrag al dan niet bewust aanpassen om negatieve reacties en geweld te voorkomen. Gegevens van de studie Bureau Discriminatiezaken (Bureau Discriminatiezaken Utrecht, 2008) zijn echter lastig te vergelijken met andere studies over discriminatie op grond van seksuele gerichtheid. Ten eerste wordt niet aangegeven over welk tijdsbestek onderzoek is gedaan: onduidelijk is over welke periode de vragen zijn gesteld. Daarnaast is deze studie niet landelijk uitgevoerd, maar slechts onder respondenten afkomstig uit de stad Utrecht.

Hoewel de acceptatie van homoseksualiteit dus vrij groot is ten opzichte van andere landen, is het opvallend dat uit bovenstaande onderzoeken blijkt dat er relatief grote aantallen LHB'ers aangeven op een bepaalde manier geconfronteerd te zijn met een negatieve houding tegenover hun seksuele gerichtheid.

Uit de Veiligheidsmonitor 2014 (p.135) blijkt dat homoseksuelen zich onveiliger voelen, zich vaker respectloos behandeld voelen, en vaker slachtoffer zijn van criminaliteit dan heteroseksuelen. Van de homoseksuele mannen voelt 22 procent zich wel eens onveilig in de eigen buurt, zegt 27 procent zich vaak respectloos behandeld te voelen door onbekenden op straat, en is 23 procent slachtoffer geweest van criminaliteit. Onder de heteroseksuele mannen zijn deze percentages achtereenvolgens

13, 22 en 20 procent. Bij vrouwen is een soortgelijk patroon alleen herkenbaar als het gaat om respectloze behandeling. Lesbische vrouwen zouden vaker respectloos worden behandeld dan heteroseksuele vrouwen (27 procent tegen 22 procent).[13] De onveiligheidsgevoelens in de buurt en het slachtofferschap van criminaliteit verschillen niet wezenlijk tussen beide groepen. Tussen homo's en lesbiennes bestaan op de onderzochte aspecten van veiligheidsbeleving en slachtofferschap geen wezenlijke verschillen. Biseksuelen wijken op de meeste punten niet af van hun heteroseksuele tegenhanger. Biseksuele mannen voelen zich wel vaker onveilig in de buurt dan heteroseksuele mannen.

3.5 Lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap

Onderzoek laat zien dat mensen met een beperking in mindere mate participeren in de samenleving dan mensen zonder een beperking (Kik, 2010). Een belangrijk deel van de mensen met een lichamelijke beperking zonder betaalde baan, geeft echter aan graag een betaalde baan te willen hebben. De ontoegankelijkheid van werkplekken en de beeldvorming over mensen met een handicap zorgen echter voor een verminderde participatie in de samenleving (Andriessen et al., 2014).

In totaal geeft 10 procent van de mensen met een beperking aan zich in het jaar voor de bevraging vanwege hun chronische ziekte of handicap wel eens gediscrimineerd te hebben gevoeld. Kik (2010) stelt dat een veel hoger percentage mensen met een beperking (bijna veertig procent) discriminatie op grond van hun handicap ervaart. Dit onderzoek geeft vermoedelijk een vertekend beeld door de lagere respons (220 respondenten) en de gebruikte methode. Terwijl de steekproef van Andriessen et al. (2014) aselect getrokken is uit de gehele Nederlandse populatie (2.694 respondenten met een beperking), heeft Kik (2010) allerlei belangenorganisaties van gehandicapten en chronisch zieken in de regio's Hollands-Midden en Haaglanden benaderd om de enquête per mail aan hun leden te verspreiden. Daarnaast is de vragenlijst op de site van onder andere het Bureau Discriminatiezaken geplaatst. Dit heeft vermoedelijk gezorgd voor selectiviteit van de respons.

Ongelijke behandeling is de meest voorkomende uitingsvorm van discriminatie op grond van een handicap, gevolgd door negatieve bejegening (Andriessen et al., 2014). Vooral mensen met psychische klachten, al dan niet in combinatie met een lichamelijke beperking, ervaren vormen van negatieve bejegening. Dit komt vooral tot uiting in discriminatoire scheldpartijen op straat of in het verkeer, en gepest of uitgescholden worden in de wijk waar deze mensen wonen (Andriessen et al., 2014). Kik (2010) noemt discriminerende opmerkingen (negatieve bejegening), achterstelling en uitsluiting (ongelijke behandeling) tevens als meest genoemde uitingsvormen van discriminatie op grond van een handicap of chronische ziekte. Dit wordt volgens deze studie vooral ervaren bij het gebruik van algemene voorzieningen, in winkels en op het werk.

[13] Dit zijn overigens ongecorrigeerde percentages, ofwel deze zijn niet gecorrigeerd naar achtergrondkenmerken als leeftijd, opleiding of woonplaats (stad-platteland).

3.6 Geslacht

Discriminatie op grond van geslacht, wordt voornamelijk ervaren door de vrouwelijke populatie in Nederland. Van alle vrouwen heeft namelijk 10 procent discriminatie ervaren op grond van geslacht, in vergelijking met 1 procent van de mannelijke bevolking. Mannen ervaren vooral discriminatie op grond van etniciteit en leeftijd, maar ook huidskleur wordt vaker door hen genoemd (Andriessen et al., 2014). Discriminatie op grond van geslacht wordt met name in de openbare ruimte en op de werkvloer ervaren. Vaak gaat het daarbij om negatieve bejegening (uitschelden, naroepen, pestgedrag) of ongelijke behandeling. Uitingen in de vorm van seksueel lastigvallen, bedreiging of geweld komen zeer weinig voor. Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat seksueel lastigvallen op basis van geslacht vooral wordt ervaren door vrouwen en transgenders. Van alle vrouwen voelde 2 procent zich in het jaar voorafgaand aan het onderzoek seksueel lastiggevallen, ten opzichte van 0 procent van de mannelijke populatie (Andriessen et al., 2014). In *Worden wie je bent* (Keuzenkamp, 2012) een studie die bericht over het leven van transgenders in Nederland blijkt dat 8 procent van de transvrouwen zich seksueel geïntimideerd te voelt. Waarbij wordt aangetekend dat vooral de transgenders die in hun transitiefase zijn meer negatieve reacties krijgen. Naar we mogen aannemen is dit percentage een onderschatting, omdat de meldingsbereidheid onder deze groep nog altijd niet bijzonder groot blijkt.[14]

[14] Op de website van de databank-antidiscriminatie wordt over deze meldingsbereidheid bijvoorbeeld het volgende gezegd: “Binnen de politie Amsterdam zijn er verschillende netwerken die zich op specifieke groepen richten. Zo is er het netwerk Roze In Blauw dat de belangen van homo's, lesbiennes, biseksuelen en transgenders binnen en buiten de politie behartigt. In 2011 is dit netwerk zich in het bijzonder gaan richten op het vergroten van de aangifte- en meldingsbereidheid onder lesbische, biseksuele en transgendervrouwen. Aanleiding hiervoor was dat homomannen vaker aangifte van homovijandige incidenten blijken te doen dan lesbische, biseksuele en transgendervrouwen. Dit terwijl onderzoek en geluiden 'uit het veld' aantonen dat deze groep vrouwen wel degelijk te maken heeft met verbaal en soms ook fysiek geweld, maar dat zij dit meestal niet melden bij de politie.” (Bron: http://www.databank-antidiscriminatie.nl/nl/praktijkvoorbeeld/politienetwerk-roze-blauw-amsterdam).

4. Registratie bij politie en OM

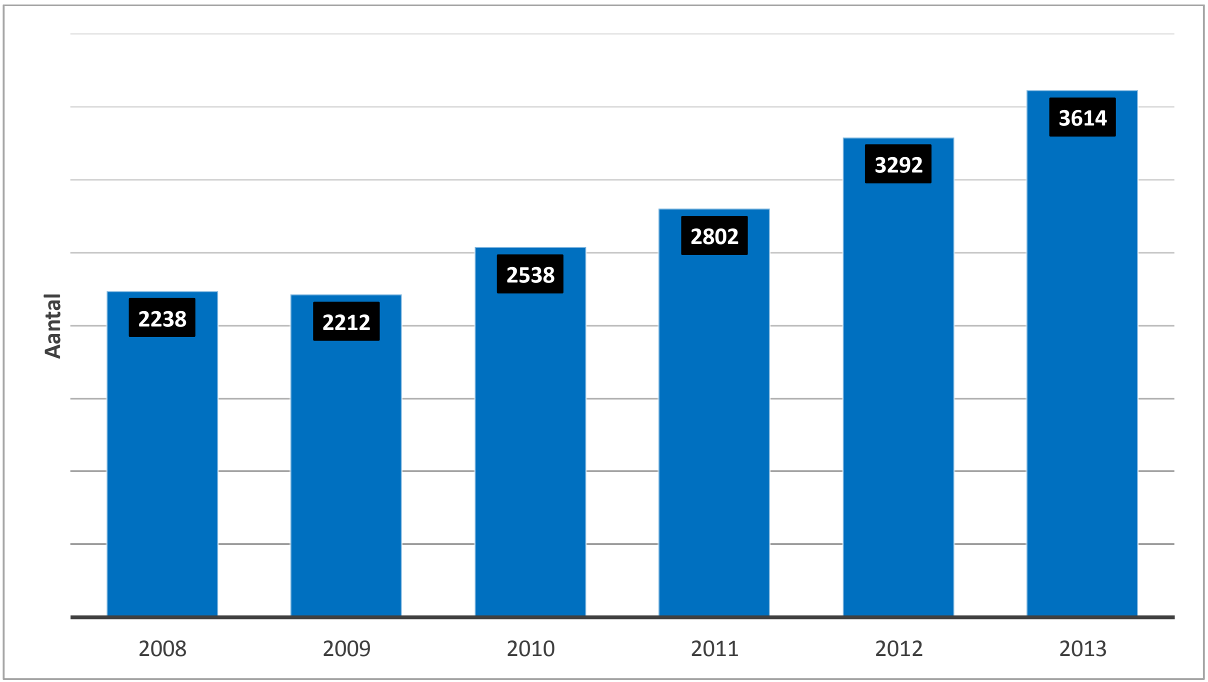
In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van de kennis die we hebben over de registraties bij de politie en het Openbaar Ministerie. We doen dit aan de hand van vier thema's:

1) Omvang (4.1)
2) Discriminatiegrond (4.2)
3) Verschijningsvorm (4.3)
4) Setting (4.4)

4.1 Omvang

Uit de POLDIS-rapportages blijkt dat ieder jaar meer zaken door de politie worden geregistreerd in de zaaksoverzichten. Zo zijn er in 2008 2.238 zaken geregistreerd; in 2013 is dit aantal opgelopen tot 3.614 zaken. De stijging in de onderzoeksperiode 2010-2013 is 42 procent (van 2.538 zaken in 2010 tot 3.614 zaken in 2013).[15]

Figuur 4.1 Aantal geregistreerde discriminatiezaken volgens POLDIS (2008-2013)



Bron: POLDIS-rapportages

In POLDIS 2013 merken de auteurs op dat het aantal in de zaaksoverzichten geregistreerde zaken sterk verschilt per regio en dat deze verschillen niet kunnen worden verklaard op basis van inwonersaantal of grootstedelijkheid. Er wordt dan ook gesteld dat:

[15] Na afronding van het onderzoek is POLDIS 2014 verschenen. Deze rapportage hebben daarom niet meer kunnen meenemen in dit onderzoek.

> Het inwonersaantal van een politie-eenheid geen verklaring is voor het aantal geregistreerde discriminatoire incidenten. De wijze van registreren, de wijze van case-screening en de prioriteit die een politie-eenheid toekent aan de registratie van discriminatie, zijn waarschijnlijk meer van invloed op het aantal geregistreerde discriminatoire incidenten.” (POLDIS 2013, p. 12).

De samenstellers van POLDIS constateren daarom terecht dat het niet correct is om de aantallen uit de POLDIS-rapportages te beschouwen als het aantal discriminatiezaken dat ter kennis komt van de politie.

Voordat we de cijfers over de instroom bij het OM presenteren, is het van belang uit te leggen wat er nu precies wordt geteld bij het OM. In Cijfers in Beeld 2013 (p. 10-11) wordt uitgelegd dat iedere tenlastelegging wordt geteld.

> In de rapportage wordt geteld hoeveel discriminatiefeiten er instromen per jaar. Dat wil zeggen dat iedere keer als een discriminatieartikel (137c of 137d, 137e, 137f Sr enzovoorts) wordt geregistreerd bij het OM, dit wordt meegeteld als één discriminatiefeit. Het aantal discriminatiefeiten zegt niets over het aantal zaken; één zaak kan uit meerdere discriminatiefeiten bestaan. Immers, eenzelfde verdachte kan meerdere discriminatiefeiten hebben gepleegd die allemaal worden geteld. Ook kan het zo zijn dat in een zaak het eerste feit een commuun delict betreft, en pas een tweede of volgend feit een discriminatiefeit.

Figuur 4.2 op de volgende pagina geeft de ontwikkeling van de ingestroomde specifieke discriminatiefeiten weer. Daarbij valt het op dat er in 2009 beduidend minder feiten zijn ingestroomd dan in de jaren ervoor. In Cijfers in Beeld 2010 wordt gezocht naar een verklaring hiervoor. Een verminderde instroom van specifieke discriminatiefeiten is, aldus Cijfers in Beeld 2010 (p. 11), in lijn met de daling bij alle vormen van criminaliteit. In de ‘Toelichting kerncijfers Jaarbericht Openbaar Ministerie 2010’ wordt deze algemene daling enerzijds toegeschreven aan de overgang naar een nieuw registratiesysteem (GPS) en anderzijds aan een verminderde opsporingscapaciteit bij de politie. Dat de overgang naar GPS ook van invloed is geweest op de instroom van specifieke discriminatiefeiten lijkt aannemelijk. Een deel van de instroom wordt afgekeurd en – anders dan bij Compas – niet meer geregistreerd (Cijfers in Beeld 2010, p. 11-12). Of een verminderende opsporingscapaciteit bij de politie van invloed is geweest op de instroom van specifieke discriminatiefeiten bij het OM wordt overigens door het LECD-OM in twijfel getrokken. Zij stellen dat de politie, conform de *Aanwijzing Discriminatie,* als uitgangspunt altijd opsporingsonderzoek moet doen naar de identiteit van de verdachte en dat deze processen-verbaal naar het OM moeten worden gestuurd. Tegelijkertijd wordt er gesteld dat dit ‘in theorie’ zo zou moeten zijn (Cijfers in Beeld 2010, p. 12).

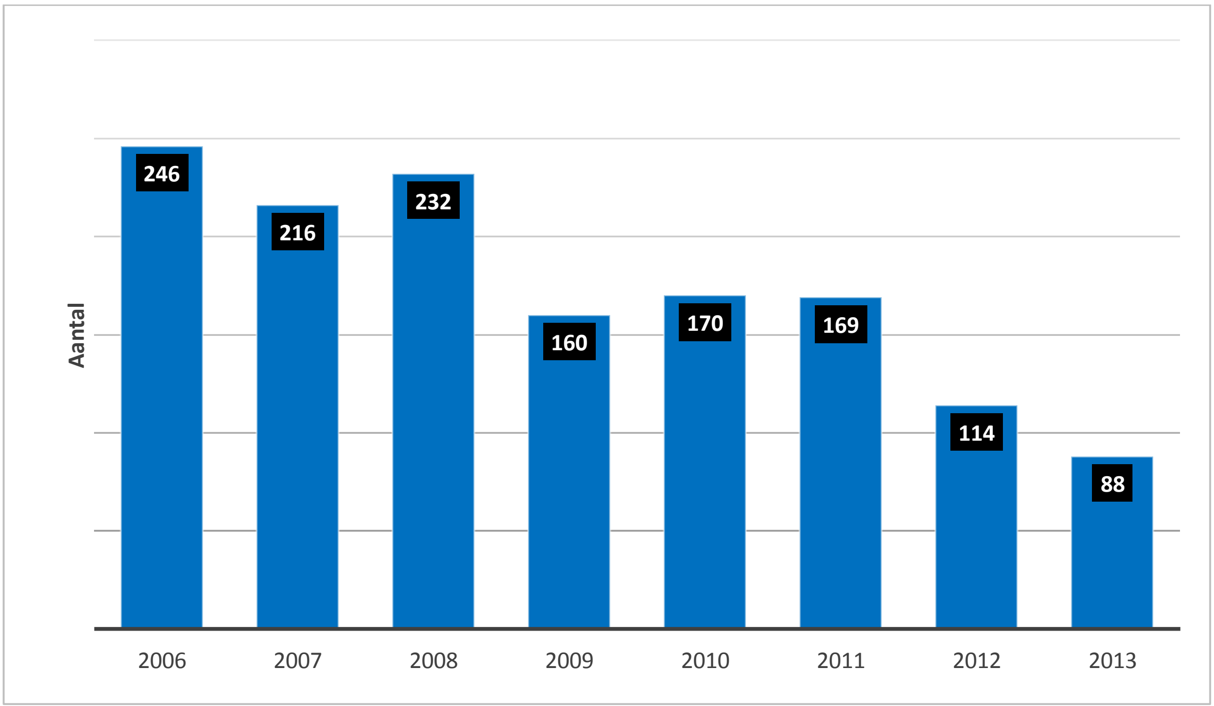
Verder laat Figuur 4.2 zien dat in de periode 2009-2011 de instroom redelijk constant is, maar dat er in 2012 en 2013 wederom sprake is van een daling van ingestroomde specifieke discriminatiefeiten. In Cijfers in Beeld 2012 (p.2) wordt deze tendens ook opgemerkt, en wordt ook zorg daarover uitgesproken, maar er wordt geen oorzaak hiervoor gevonden; de samenstellers schrijven het als volgt:

> Het totale aantal ingestroomde discriminatiefeiten ligt in 2012 op een substantieel lager niveau dan in 2011. Dat is opvallend en zorgelijk, omdat de instroom van discriminatiefeiten in 2009, 2010 en 2011 al substantieel lager was dan in de daaraan voorgaande jaren; er is bovendien weinig reden om aan te nemen dat de daadwerkelijke discriminatie in gelijke mate is gedaald. Het is onduidelijk wat de precieze oorzaak is van de lagere aantallen feiten in 2012, net zomin als er een sluitende verklaring was te geven voor het lagere aantal feiten in de jaren 2009, 2010 en 2011.

In de editie van 2013 schrijft de landelijk discriminatieofficier, tevens hoofd LECD in het voorwoord:

> (…) stroomden er wederom minder discriminatiefeiten in dan in voorgaande jaren; met 88 feiten is de instroom op het laagste niveau sinds 1998. Voor deze zorgelijke ontwikkeling is momenteel nog geen verklaring te geven, al wordt hier door het LECD naar gezocht (Cijfers in Beeld 2013, p. 2).

Figuur 4.2 Aantal ingestroomde specifieke discriminatiefeiten bij het OM (2006-2013)



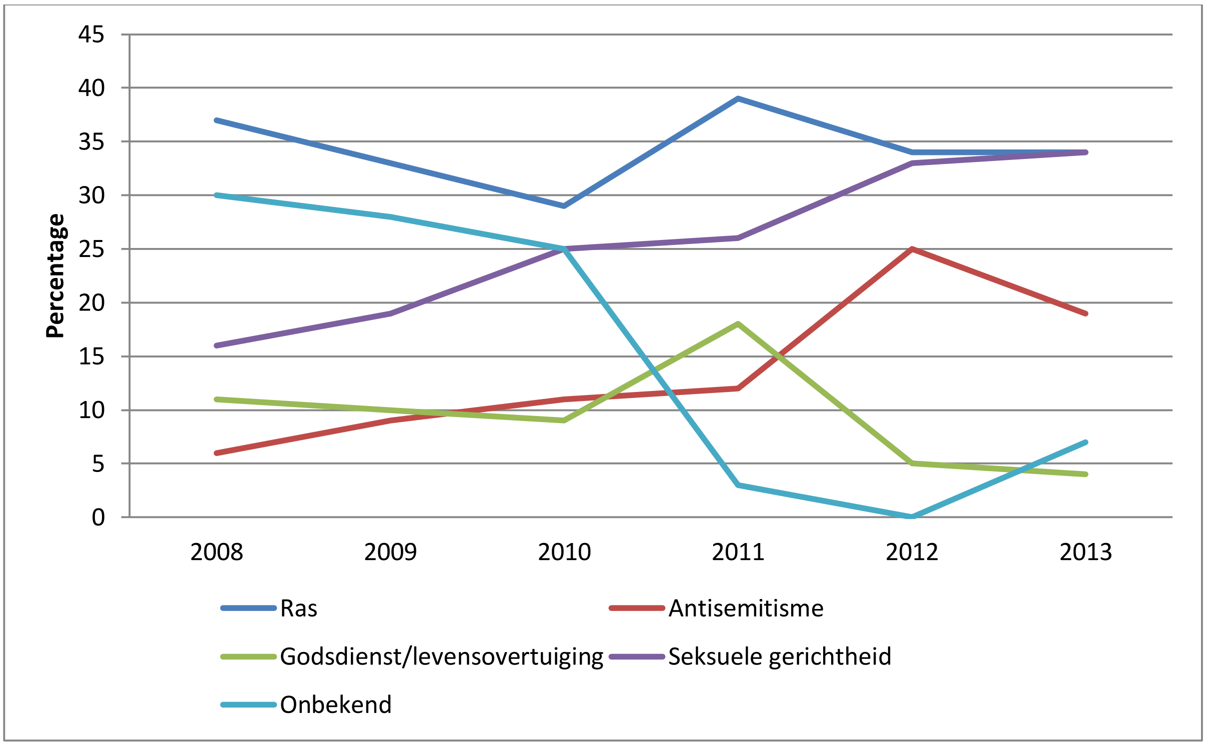
Bron: Cijfers in Beeld-rapportages

4.2 Discriminatiegrond

In de POLDIS-rapportage van 2013 is een trendanalyse over de periode 2008-2013 opgenomen van onder andere de discriminatiegrond. Uit de POLDIS-cijfers blijkt dat de discriminatiegronden geslacht en handicap nauwelijks voorkomen in de politieregistratie. Daarom onderscheiden we in Figuur 4.3 vier discriminatiegronden, namelijk: ras, antisemitisme, godsdienst/levensovertuiging en seksuele gerichtheid.

De vijfde lijn staat voor de categorie onbekend; in de trendanalyse (POLDIS 2013) wordt deze restcategorie zo genoemd. In de POLDIS-rapportages uit de periode 2008-2010 – die door de onderzoekers van ITS zijn gemaakt – wordt deze categorie 'overig' genoemd. Het valt op dat deze categorie in de periode 2008-2010 fors scoort; deze categorie verdwijnt echter vrijwel in de jaren 2011-2013; de periode waarin het Verwey-Jonker Instituut (VJI) de POLDIS-rapportage verzorgt. Dit gegeven maakt daarmee een inhoudelijke interpretatie van deze categorie gegevens lastig.

Figuur 4.3 Discriminatiegrond POLDIS-zaken (2008-2013)



Bron: Eigen bewerking van cijfers uit de POLDIS-rapportages

De grafiek laat zien dat in de periode 2008-2013 de discriminatiegrond seksuele gerichtheid aan betekenis toeneemt. Dit geldt zowel voor de periode 2008-2010 (ITS) als voor 2011-2013 (VJI). De verklaring hiervoor is (deels) dat er steeds meer incidenten worden geregistreerd in de zaaksoverzichten waarbij 'homo' als scheldwoord wordt gebezigd.[16]

[16] "Discriminatie op grond van seksuele gerichtheid betreft gerichte discriminatie van homoseksuelen (waaronder het uitschelden van homoseksuelen) en het willekeurig gebruik van het woord 'homo' als scheldwoord, ongeacht de seksuele geaardheid tegenover wie het schelden is gericht. Ruim 60% (836) van de incidenten in de categorie seksuele gerichtheid, betreft scheldincidenten waarbij mensen – waaronder ook mensen met een publieke taak zoals straatcoaches, en medewerkers in het openbaar vervoer – voor '…homo' worden uitgescholden, vaak zonder dat de seksuele gerichtheid van het slachtoffer bekend is. De politie registreerde in 2013 in de zaaksformulieren bijvoorbeeld 474 keer een incident waarbij politiemedewerkers werden beledigd voor 'vieze homo' of 'kankerhomo' zonder dat er enige aanleiding was te veronderstellen dat de betreffende medewerkers homoseksueel waren. De mensen die een politiemedewerker uitschelden voor 'homo' doen dit vaak in hun boosheid of uit frustratie, bijvoorbeeld bij een bekeuring of aanhouding." (POLDIS 2013, p. 18-19).

Verder zien we een forse toename van de discriminatiegrond antisemitisme. In POLDIS lezen we hier een verklaring voor: het nieuwe zaaksformulier. In het oude zaaksformulier kon worden aangevinkt of een incident antisemitisme betrof, terwijl in het nieuwe formulier de subcategorie Joods kan worden aangevinkt bij de hoofdcategorieën ras en godsdienst. Het Verwey-Jonker Instituut heeft, als de subcategorie Joods is aangevinkt, deze zaken standaard als antisemitisme aangemerkt (POLDIS 2012, p. 12).[17]

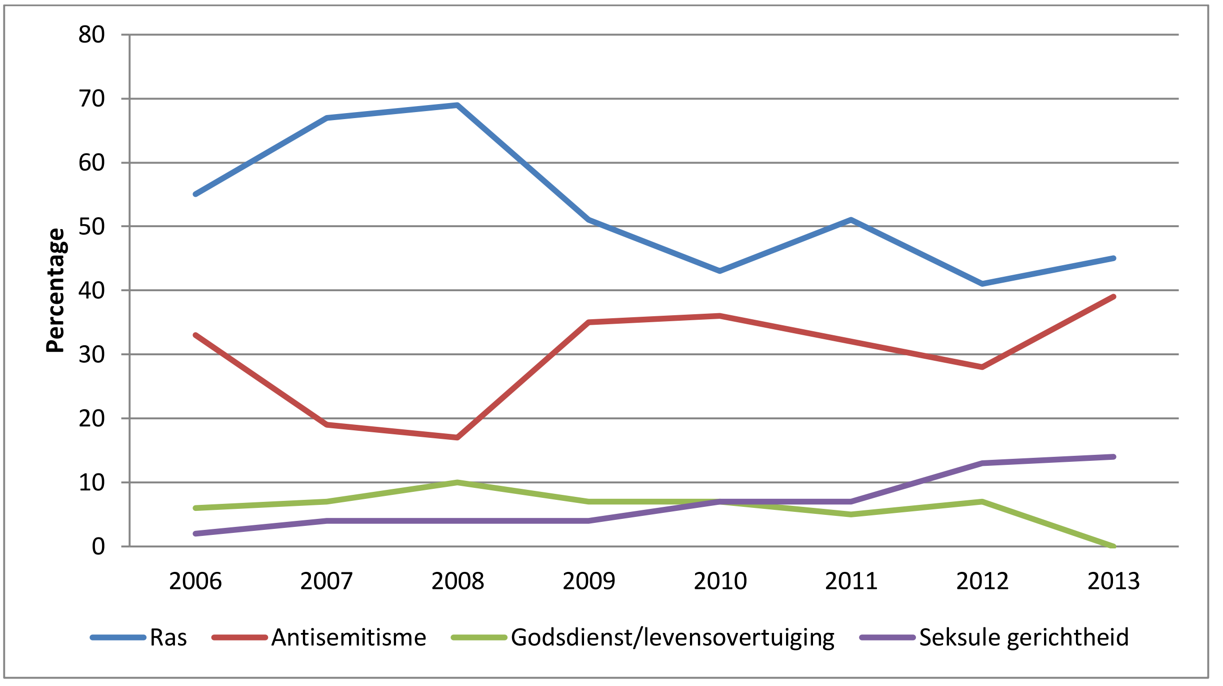
Het LECD-OM werkt met de zogenaamde Discriminatie Registratie Code (DRC) die inzicht geeft in de aard van een discriminatiefeit, ofwel antwoord gevend op de vraag *op welke grond* de belediging of discriminatie heeft plaatsgevonden; *waar* het feit zich heeft voorgedaan en *hoe* het feit zich heeft voorgedaan. Figuur 4.4 geeft de grond van de specifieke discriminatie weer over de periode 2006-2013. Hierbij is het procentueel aandeel van een discriminatiegrond weergegeven. Er zijn dezelfde vier gronden onderscheiden als in de ‘politiegrafiek’. Geslacht, handicap en overige gronden scoren namelijk zo laag, dat het geen zin heeft om deze in de figuur weer te geven.

Er vallen meerdere zaken op in deze grafiek. Ten eerste zien we dat ras de meest voorkomende discriminatiegrond is bij ingestroomde specifieke discriminatiefeiten bij het OM. Grofweg tekent ras voor de helft van de zaken. Het aandeel van ‘ras’ ligt in de jaren 2007 en 2008 echter beduidend hoger en als keerzijde van de medaille is het aandeel van antisemitisme beduidend lager in deze twee jaar. Een nadere uitsplitsing in Cijfers in Beeld 2010 leert dat de piek bij ras in 2008 en 2009 is toe te schrijven aan het grotere aantal feiten waarbij mensen met een Marokkaanse-Nederlandse achtergrond zijn gediscrimineerd.

De discriminatiegrond kan niet los worden gezien van de politieke en maatschappelijke context. Zo lezen we in Cijfers in Beeld dat de antisemitische discriminatie in 2009 voor een belangrijk deel samenhangt met de inval in de Gazastrook door Israël, terwijl de antisemitische discriminatie in 2010 grotendeels is veroorzaakt door voetbalsupporters die tijdens de bekerwedstrijd tussen Ajax en Feijenoord ‘Hamas, Hamas, Joden aan het gas’ scandeerden (Cijfers in Beeld 2010, p. 28).

[17] Het LECD-OM is – gezien de OM-jaarrapportages Cijfers in Beeld – van mening veranderd op dit punt. In Cijfers in Beeld 2010 (p. 23) wordt gesteld: “Bekladdingen met nationaalsocialistische symboliek, zoals hakenkruizen, worden geregistreerd als antisemitisme, tenzij deze symboliek duidelijk op een andere groep is gericht. Dat geldt ook voor bekladdingen met hakenkruizen, als onduidelijk is wat de verdachte hiermee heeft beoogd. Voor de strafbaarheid is namelijk de inhoud van de boodschap, en niet de intentie van de verdachte doorslaggevend. Hakenkruizen roepen nog steeds voornamelijk de associatie op met het nationaalsocialistische gedachtegoed waar de rassenleer, waar vooral Joden het slachtoffer van werden, onlosmakelijk mee verbonden is.” Vanaf 2011 wordt hier een ander beleid in gevoerd, namelijk: “Bij bekladdingen met nationaalsocialistische symboliek, zoals hakenkruizen, is de inhoud van de boodschap doorslaggevend voor de vraag in welke categorie deze bekladdingen worden geplaatst.” (Cijfers in Beeld 2011, p. 21).

Figuur 4.4 Grond van het specifieke discriminatiefeit (OM: 2006-2013)



Bron: Cijfers in Beeld (LECD/OM); eigen bewerking

Verder laat Figuur 4.4 zien dat discriminatie vanwege godsdienst of levensovertuiging tot nul is gedaald in 2013, terwijl discriminatie vanwege seksuele gerichtheid juist de laatste jaren, procentueel gezien, is toegenomen. Absoluut gezien is seksuele gerichtheid als discriminatiegrond echter redelijk stabiel in de periode 2006-2013. De daling van de instroom heeft zich, met andere woorden, niet bij de discriminatie van LHB'ers voorgedaan, maar bij de discriminatiegronden ras, antisemitisme en godsdienst/levensovertuiging.

Als we de discriminatiegrond van zaken uit 2013 geregistreerd bij de politie vergelijken met de geregistreerde discriminatiegrond bij het OM dan scoort seksuele gerichtheid beduidend hoger bij de politie dan bij het OM (34 procent versus 14 procent), terwijl dit andersom is voor ras (34 procent versus 45 procent) en antisemitisme (19 procent versus 39 procent).

4.3 Verschijningsvorm

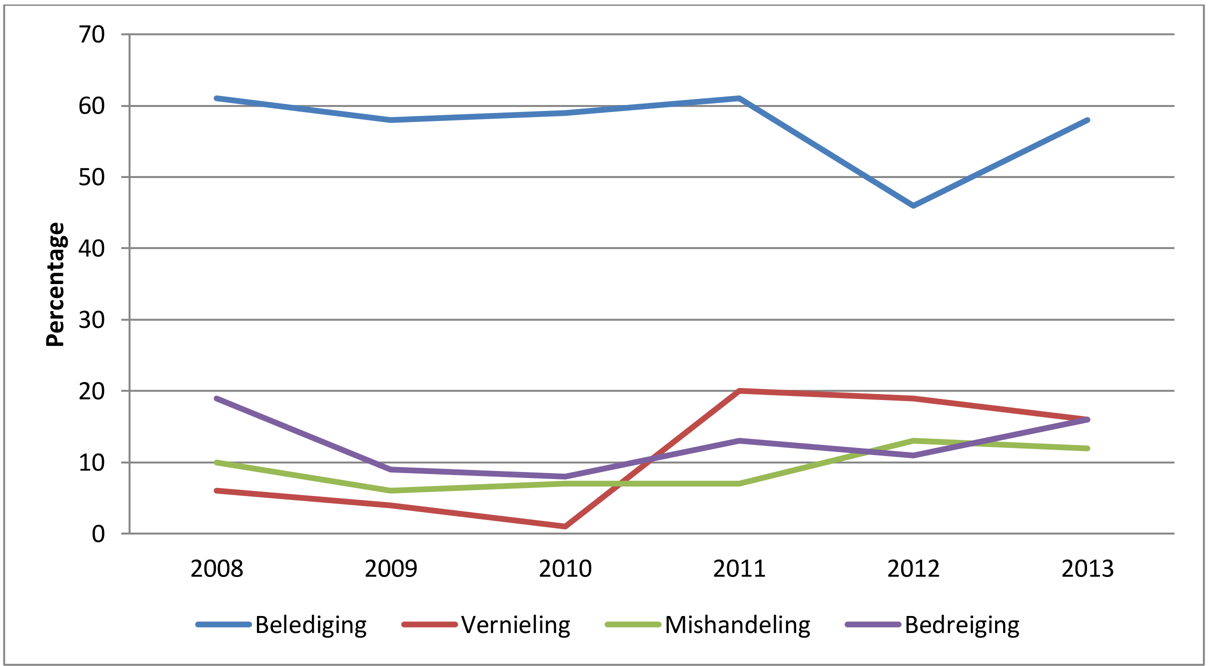
In dit onderzoek spreken we van specifieke discriminatie (artikel 137c ev.) en commune discriminatie. In de zaaksoverzichten van de politie wordt dit onderscheid echter niet gemaakt. Daarin worden zes delicten onderscheiden waar 'discriminatie' op kan worden gescoord, te weten:

- belediging
- vernieling
- bedreiging
- mishandeling
- beroving
- diefstal

Beroving en diefstal scoren echter nauwelijks in dit verband, en deze laten we hier daarom buiten beschouwing. Specifieke discriminatie betreft in het merendeel van de zaken artikel 137c; het beledigen van een groep in het openbaar, en is vermoedelijk geschaard onder de noemer belediging. Maar ook de 'gewone' belediging (artikel 266 Sr) wordt hieronder genoteerd. Vanaf 2012 is tevens de categorie discriminatie aan het formulier toegevoegd. Deze categorie laten we in Figuur 4.5 (zie volgende pagina) buiten beschouwing, want discriminatie wordt veelal aangevinkt in combinatie met een ander delict (POLDIS 2013, p. 24).

Figuur 4.5 laat zien dat het in ongeveer 60 procent van de geregistreerde discriminatiezaken belediging betreft. Dit percentage is stabiel door de jaren heen, alleen 2012 laat ineens een lager percentage zien. Dit wordt mogelijk veroorzaakt door de introductie van de categorie discriminatie op het formulier van 2012. Een deel van de beledigingen is daardoor waarschijnlijk onder de noemer discriminatie geregistreerd; dat is althans de veronderstelling.[18]

Figuur 4.5 Verschijningvorm discriminatie POLDIS-zaken (2008-2013)



Bron: Eigen bewerking van cijfers uit de POLDIS-rapportages

Een interpretatie van de andere verschijningsvormen (vernieling, mishandeling en bedreiging) is op het eerste gezicht lastig, omdat het totaal van de percentages in de periode 2008-2010 ruim onder de 100 procent blijft. Het lijkt er op dat vernieling met een discriminatoir aspect pas vanaf 2011 een

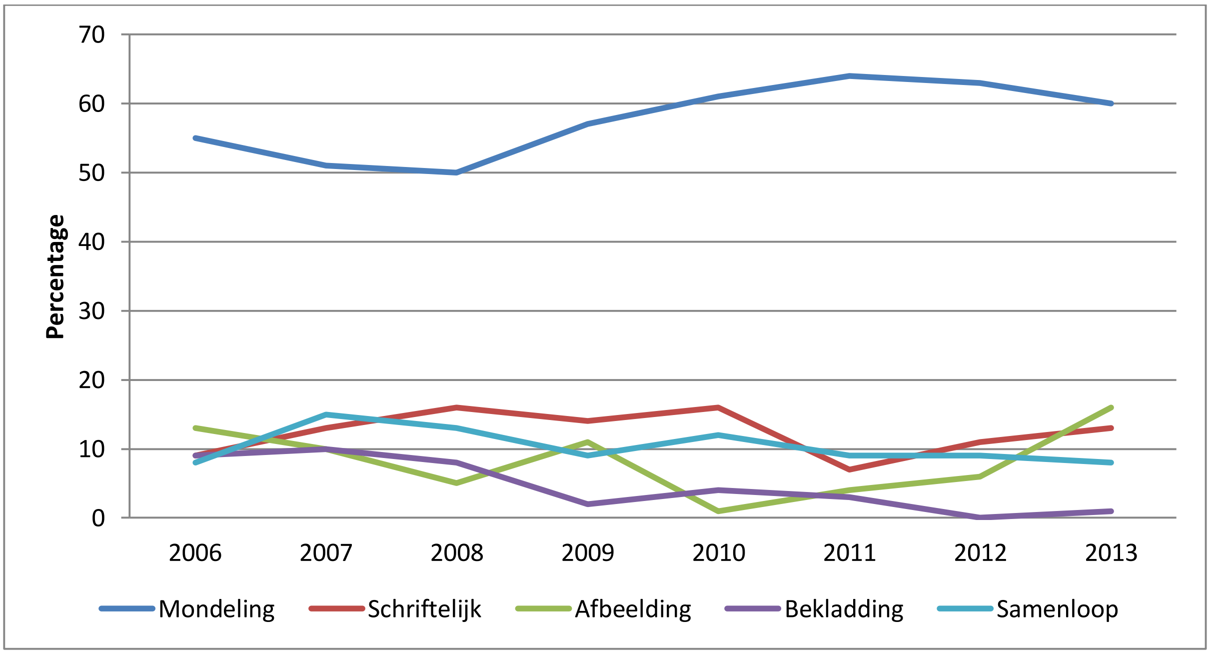
[18] Deze gedachtegang wordt versterkt door het feit dat de vier categorieën (belediging, vernieling, mishandeling en bedreiging) in 2012 bij elkaar slechts optellen tot 89 procent; als de ontbrekende 11 procent 'belediging' geturfd onder de vlag van discriminatie er bij wordt geteld, dan is de trend 'hersteld'. Dat we echter tegelijkertijd voorzichtig moeten zijn met deze veronderstelling tonen de cijfers voor 2013, omdat dit fenomeen zich dan niet (opnieuw) voordoet.

rol van betekenis speelt in de POLDIS-registratie. In POLDIS 2013 (p. 25) lezen we dat bij vernieling er vaak sprake van ongerichte discriminatie, zoals hakenkruizen op willekeurige plekken of een bekrassing van een willekeurige auto met het woord homo. Gaan we terug naar de POLDIS-rapportage van 2010, dan wordt duidelijk dat ook in de periode 2008-2010 incidenten van bekladden en bekrassen met discriminerende leuzen of symbolen voorkomen, maar die worden in die periode niet onder de categorie vernieling geschaard; het is dan een zelfstandige categorie. Deze categorie (bekladden/bekrassen) scoort in de jaren 2008-2010 rond de 20 procent (POLDIS 2010, Tabel 7, p.12). Dit rechtvaardigt de stelling dat vernieling (inclusief de zogenaamde ongerichte discriminatie) rond de 20 procent ligt in de hele periode 2008-2013.

De conclusie rond verschijningsvorm van zaken geregistreerd in de POLDIS-overzichten is dat het in ongeveer 60 procent van de gevallen belediging betreft, bij ongeveer 20 procent is het vernieling en de resterende 20 procent valt onder de noemer geweld (bedreiging of mishandeling).

Bij ongeveer driekwart van de ingestroomde specifieke discriminatiefeiten bij het OM gaat het om overtreding van artikel 137c, opzettelijke belediging van een groep mensen in het openbaar. Dit aandeel is redelijk constant in de periode 2006-2013. De Cijfers in Beeld-rapportages geven ook inzicht in de wijze waarop is gediscrimineerd. Er worden vijf vormen onderscheiden: mondeling, schriftelijk, afbeelding, beklading en samenloop.[19]

Figuur 4.6: Wijze waarop het specifieke discriminatiefeit is gepleegd (2006-2013)



Bron: Cijfers in Beeld (LECD/OM); eigen bewerking

---

[19] Bij ‘samenloop’ gaat het om een samenloop met bedreiging van of geweld tegen een persoon. Feitelijk betreft het een commuun misdrijf, waarbij echter discriminatie als een zelfstandig feit ten laste is gelegd (want anders zou een dergelijk feit in deze jaren niet zichtbaar zijn in Cijfers in Beeld).

Figuur 4.6 geeft inzicht in de ontwikkeling van de wijze waarop is gediscrimineerd. In de periode 2006 t/m 2013 heeft minstens de helft van de feiten betrekking op een mondelinge vorm van discriminatie. De laatste paar jaar ligt het aandeel van mondelinge discriminatie op ruim zestig procent. Vooral de categorie bekladding heeft aan betekenis ingeboet.

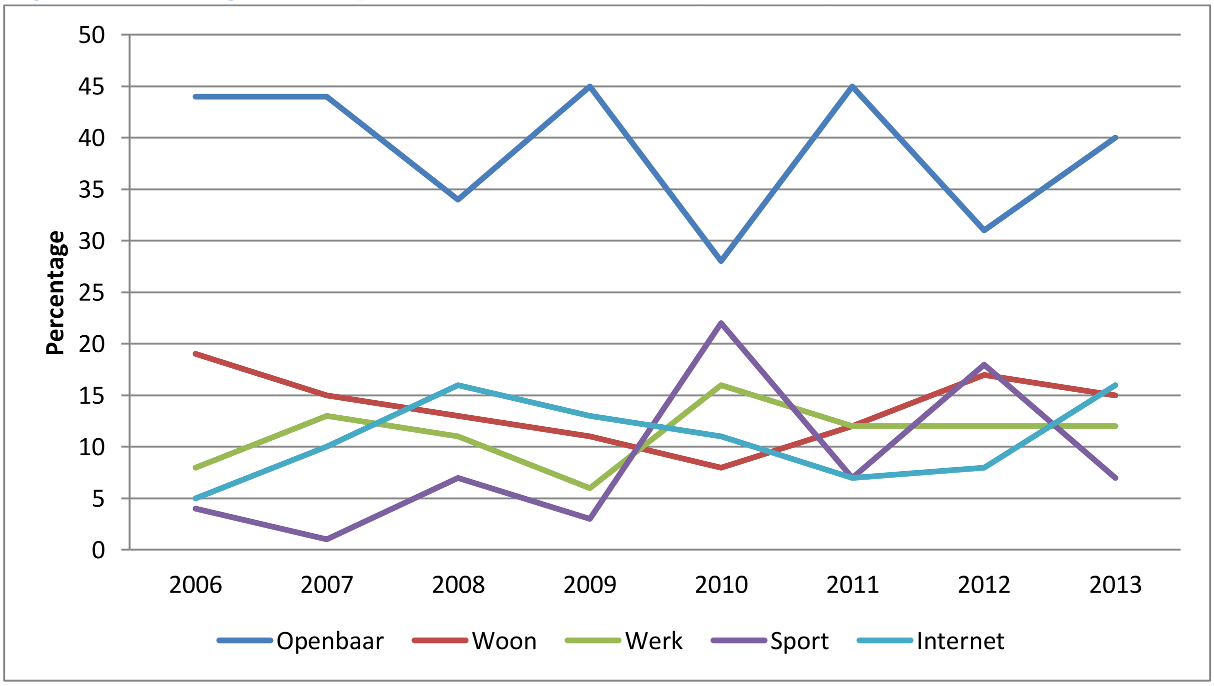
4.4 Setting

De registratiewijze bij de politie van de setting waar de discriminatie plaatsvindt, is verschillend geweest in de periode 2008-2013. Daar komt bij dat in de POLDIS van jaargang 2011 deze informatie helemaal niet is meegenomen en dat voor 2012 in meer dan een derde van de zaken dit gegeven niet is ingevuld op de zaaksoverzichten. Daarom presenteren we hier slechts de resultaten uit 2013.

POLDIS 2013 (p. 28) laat zien dat de geregistreerde incidenten zich nauwelijks afspelen op specifieke plaatsen waar minderheidsgroepen samen komen, zoals een kerk, synagoge of moskee (24 zaken; 0,7 procent van het totaal) of homo-ontmoetingsplaatsen (7 zaken; 0,2 procent van het totaal). Locaties die wel hoog scoren zijn de directe woonomgeving (30 procent) en de openbare weg/verkeer (25 procent). Er is ook een fors aantal zaken gerelateerd aan werksituaties en in mindere mate aan de context van school (tezamen 21 procent).

Figuur 4.7 geeft inzicht in de ontwikkeling van de setting waarin de discriminatie zich heeft voorgedaan op basis van Cijfers in Beeld. Wederom onderstrepen we dat dit overzicht is gebaseerd op specifieke discriminatiefeiten die bij het OM zijn ingestroomd.

Figuur 4.7: Setting van het specifieke discriminatiefeit (2006-2013)



Bron: Cijfers in Beeld (LECD/OM); eigen bewerking

‘Openbaar’ staat voor wat in Cijfers in Beeld ‘straat/openbare gelegenheid’ wordt genoemd. ‘Werk’ is een samenvoeging van de categorieën ‘tegen opsporingsambtenaar’ en ‘werk’. De algemene conclusie op basis van figuur 4.7 is dat het aandeel van een setting door de jaren heen fluctueert, maar dat het beeld tegelijkertijd ook niet wezenlijk verandert. ‘Sport’ geeft twee vrij scherpe pieken te zien (in 2010 en 2012). Discriminatie bij sport is daarbij overigens vrijwel geheel toe te schrijven aan leuzen over Joden door supporters rond voetbalwedstrijden. De pieken in de jaren 2010 en 2012 hangen dan ook samen met momenten waarop de betreffende voetbalwedstrijden zijn gespeeld.

5. Conclusies (Deel I)

In dit conclusiehoofdstuk van Deel I beantwoorden we de drie onderzoeksvragen die zijn gesteld bij dit deel van het onderzoek. Het gaat om de volgende vragen:

1. Wat is er bekend uit Nederlandse literatuur over omvang en aard van ervaren slachtofferschap van discriminatie in Nederland?
2. Wat is de omvang en aard van discriminatie geregistreerd bij de politie en het Openbaar Ministerie?
3. Wat zijn de overeenkomsten en verschillen bij ervaren slachtofferschap van discriminatie en registratie bij politie en Openbaar Ministerie?

5.1 Ervaren slachtofferschap discriminatie

Om antwoord te geven op de vraag omtrent de omvang van ervaren discriminatie gaan we te rade bij de studie van Andriessen et al. (2014). Deze studie is van recente datum en is gebaseerd op een steekproef van twaalfduizend respondenten. Er is gevraagd naar slachtofferschap gedurende de afgelopen twaalf maanden. De vraagstelling is echter breder dan de strafbare discriminatie waar wij ons primair op richten. Uit het onderzoek blijkt dat een op de drie Nederlanders zich wel eens gediscrimineerd heeft gevoeld het afgelopen jaar. Wanneer we de discriminatiegrond ‘leeftijd’ buiten beschouwing laten – vanwege het feit dat deze discriminatiegrond niet strafbaar is gesteld in het Wetboek van Strafrecht – dan is de conclusie dat ongeveer een op de vier Nederlanders zich wel eens gediscrimineerd heeft gevoeld.

Door de genoemde discriminatiegronden bij Andriessen et al. (2014) om te buigen tot de gronden uit artikel 137c t/m f van het Wetboek van Strafrecht komen we tot de volgende verdeling van de ervaren discriminatiegronden: ras (46 procent), geslacht (23 procent), geloof (15 procent), seksuele gerichtheid (8 procent) en handicap (8 procent).[20]

De studie van Andriessen et al. (2014) is in de literatuurbeschouwing met verschillende andere onderzoeken vergeleken. Dit is echter gecompliceerd gebleken, omdat veel rapportages gebruik maken van een kleine en/of selectieve steekproef. Zo hebben de onderzoeken van Bouma en De Ruig (2015) en Wolf, Berger en De Ruig (2013) uitsluitend betrekking op voorvallen van discriminatie in het voortgezet onderwijs, uitgevoerd met een relatief kleine steekproef docenten. Hetzelfde geldt voor de bevindingen van Bureau Discriminatiezaken Utrecht (2008), waarin slechts de inwoners van Utrecht zijn bevraagd over homodiscriminatie in deze stad.

[20] Deze indeling is bereikt door ‘huidskleur’ en ‘etnische herkomst’ bij elkaar te nemen tot ‘ras’. Verder is het gescoorde slachtofferpercentage gedeeld door het totale percentage van de vijf gronden. Dus, als voorbeeld, voor geslacht is dat 6/26 * 100 = 23 procent (zie Figuur 3.1).

Toch kunnen er met enige voorzichtigheid wel enkele conclusies worden getrokken op basis van deze literatuurbeschouwing. Zo blijkt uit de gevonden literatuur dat discriminatie op veel terreinen voorkomt. De openbare ruimte wordt het meest genoemd als omgeving waar discriminatie zich voordoet, gevolgd door discriminatie op de werkvloer of bij het zoeken van werk. Voor deze constateringen zijn voor de hand liggende verklaringen: vrijwel iedereen maakt immers gebruik van openbare ruimten daardoor is er een verhoging van de kans op discriminatie op dat terrein. En, omdat werk voor veel mensen nu eenmaal een belangrijke dagbesteding is, geldt dit tevens voor discriminatie op de werkvloer. Daarnaast is er een zekere mate van anonimiteit in de openbare ruimte; ook dat kan leiden tot een verhoogde discriminatiekans.

Verder blijkt dat ongelijke behandeling en negatieve bejegening de meest voorkomende uitingsvormen van (strafbare) discriminatie zijn. Hierbij maakt het niet uit op welke grond of op welk terrein de discriminatie plaatsvindt: discriminatie-ervaringen van mensen hebben doorgaans betrekking op een van deze twee uitingsvormen. Slachtoffers geven vaak aan dat zij ongelijk zijn behandeld, maar ook zaken als het naroepen, pestgedrag, discriminerende opmerkingen en scheldpartijen worden veelvuldig genoemd. Ervaringen met slachtofferschap door geweldsincidenten zijn in de onderzoeksliteratuur veel minder aangetroffen.

Naast deze algemene uitspraken over de aard van ervaringen met slachtofferschap van discriminatie, valt een aantal aspecten per discriminatiegrond op. Zo blijkt dat vooral migranten discriminatie ervaren op grond van ras. Migrantengroepen afkomstig uit Suriname en de Antillen ervaren vooral discriminatie op grond van huidskleur, terwijl Turks-Nederlandse en Marokkaans-Nederlandse respondenten etniciteit als een veelgenoemde reden voor de ervaren discriminatie noemen. Daarnaast ervaren Nederlanders met een Turks of Marokkaanse achtergrond dikwijls discriminatie op grond van geloof. Beide migrantengroepen beschouwen zich in overgrote meerderheid als aanhangers van het Islamitisch geloof. Uit de belevingsonderzoeken naar discriminatie op grond van geloof blijkt dat vooral moslims zich op dit gebied gediscrimineerd voelen.

Vrouwen voelen zich vaker gediscrimineerd op grond van geslacht dan mannen. Dit uit zich niet alleen in het naroepen en uitschelden op straat, maar ook in een ongelijke behandeling op de werkvloer. Uit onderzoeken naar discriminatie-ervaringen op grond van seksuele gerichtheid blijkt verder dat vooral homoseksuele mannen, vrouwen en transgenders op dit gebied discriminatie ervaren, gevolgd door de biseksuele populatie. Heteroseksuelen voelen – niet verrassend – vrijwel geen discriminatie op grond van hun seksuele geaardheid. Dat geldt ook voor biseksuelen. Tot slot blijkt dat mensen met een beperking of chronische ziekte soms discriminatie ervaren op grond van hun handicap.

5.2 Registraties politie en Openbaar Ministerie

De POLDIS-rapportages geven een indruk van het aantal zaken met een discriminatoir aspect dat bij de politie wordt geregistreerd, maar het is zeker geen volledig overzicht. Er lijkt zich een stijging in het aantal geregistreerde discriminatiezaken voor te doen in de periode 2008-2013, maar de ontwikkeling is waarschijnlijk eerder een registratie-effect dan dat er sprake is van een reële toename.

Gaat het bij de politieregistratie om alle zaken waar een discriminatoir aspect bij te ontdekken is, bij de OM-registratie gaat het slechts om feiten waar een discriminatieartikel aan is gekoppeld. Daarom heeft het geen zin om de registratie bij de politie te vergelijken met de instroom bij het OM. Wel zien we dat het aantal geregistreerde specifieke discriminatiezaken bij het OM afneemt in de periode 2006-2013. Een directe verklaring voor de daling van 2012 en 2013 wordt echter niet gegeven in de OM-rapportages.

Ongeveer 60 procent van de geregistreerde discriminatiezaken bij de politie betreft belediging. De andere 40 procent betreft met name bedreiging, mishandeling en vernieling met een discriminatoir aspect. Bij het OM heeft ongeveer 75 procent van de ingestroomde specifieke discriminatiezaken betrekking op belediging (artikel 137c).

Er zijn zowel bij de politie als het OM drie discriminatiegronden die voor de bulk van de geregistreerde incidenten staan, te weten: ras, antisemitisme en seksuele gerichtheid; handicap en geslacht scoren nauwelijks. Nu valt geslacht ook niet onder de opsomming van artikel 137c, dus vanuit die optiek is het logisch dat geslacht weinig voorkomt. Seksuele gerichtheid scoort relatief hoog vanwege het uitschelden van een ander – veelal een persoon in een publieke functie – voor ‘homo’. Antisemitisme scoort relatief hoog, omdat alle hakenkruis-zaken onder die noemer in de administratie worden gezet.

De setting waarbinnen discriminatie zich voordoet concentreert zich – zowel bij politie- als OM-zaken – rond de openbare weg/verkeer, de woonomgeving en op het werk/de school. Op zichzelf weinig verrassend, want dat zijn bij uitstek ook de plaatsen waar mensen met andere mensen worden geconfronteerd.

5.3 Ervaren slachtofferschap en registraties vergeleken

Een op de vier Nederlanders voelt zich wel eens gediscrimineerd in het tijdsbestek van een jaar (als we leeftijdsdiscriminatie buiten beschouwing laten). Slechts een fractie van de slachtoffers maakt hiervan melding bij de politie.

Als we de grond van ervaren discriminatie vergelijken met zaken geregistreerd bij de politie en het Openbaar Ministerie dan blijkt dat de grond ‘geloof/levensovertuiging’ minder sterk terug te komen in de politiestatistiek dan in het bevolkingsonderzoek. Hetzelfde geldt voor de discriminatiegrond ‘handicap’. Dat geslacht niet sterk terugkomt bij politie en OM is logisch gezien het feit dat ‘geslacht’ niet voorkomt in de opsomming van artikel 137c. Discriminatie vanwege seksuele gerichtheid speelt daarentegen een meer prominente rol in de politieregistratie dan in het bevolkingsonderzoek. Antisemitisme tot slot wordt in het bevolkingsonderzoek niet benoemd. Gezien de omvang van de Joodse gemeenschap in Nederland (naar schatting tussen de 30- en 40-duizend personen[21]) kan slachtofferschap onder deze groep ook niet erg sterk doorklinken in een bevolkingsonderzoek onder de gehele Nederlandse bevolking. Dat antisemitisme desondanks sterk is vertegenwoordigd

[21] Zie: https://nl.wikipedia.org/wiki/Jodendom_in_Nederland

in de politiestatistiek is vooral vanwege de vele hakenkruisincidenten.[22] Antisemitisme in de registratie bij het OM is vooral een gevolg van antisemitische leuzen bij voetbalevenementen.

Tabel 5.1 Discriminatiegrond bij ervaren slachtofferschap en registraties bij politie en OM (2013)

	Ervaren	Politie	OM
Ras	46 %	34 %	45 %
Antisemitisme	*	19 %	39 %
Geloof/levensovertuiging	15 %	4 %	-
Seksuele gerichtheid	8 %	34 %	14 %
Handicap	8 %	1 %	1 %
Geslacht	23 %	2 %	-

* Deze discriminatiegrond is niet apart benoemd in het onderzoek van Andriessen et al. (2014). Deze incidenten zitten waarschijnlijk in de categorieën ‘ras’ en ‘geloof’.

[22] De drie noordelijke korpsen (tegenwoordig de politie-eenheid Noord-Nederland) hebben de gewoonte ontwikkeld om aparte bestanden bij de houden van hakenkruisbekladdingen. Het apart registreren daarvan zou een overblijfsel zijn uit de periode (rond 2005) waarin er regelmatig hunebedden met hakenkruizen werden beklad, aldus de contactambtenaar discriminatie van de eenheid Noord-Nederland.

DEEL II

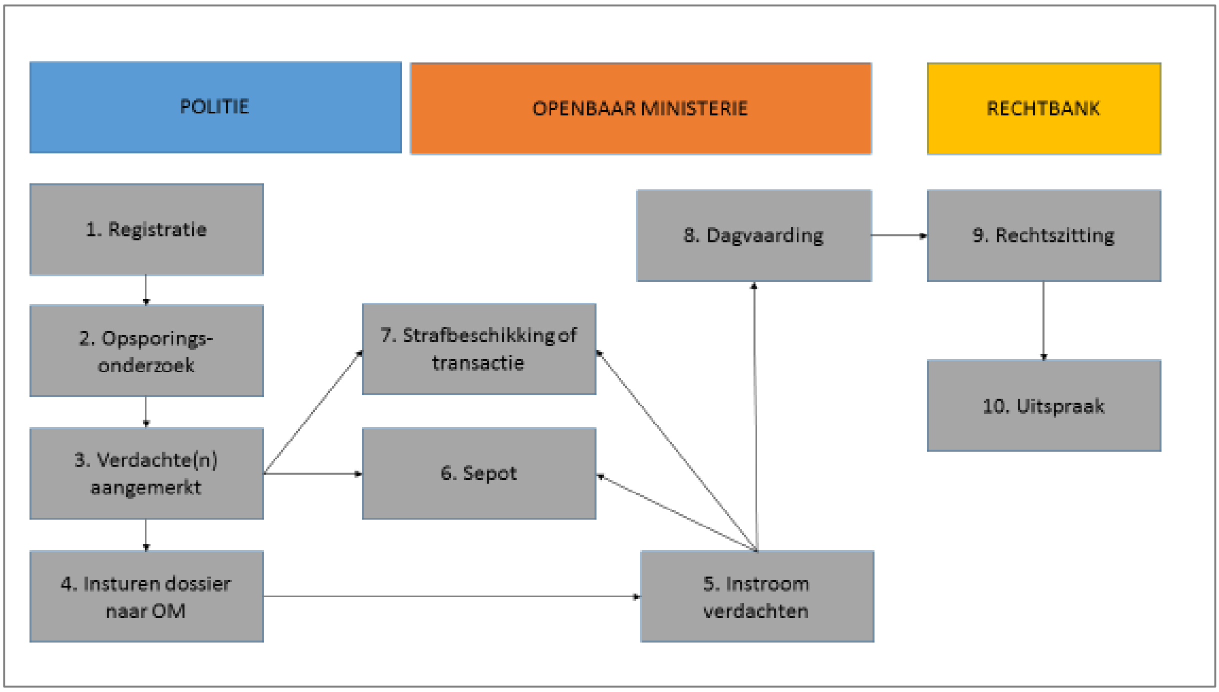
Discriminatiezaken door de strafrechtketen

6 Methode van onderzoek (Deel II)

In Deel II van dit onderzoek staat de gang van discriminatiezaken door de strafrechtketen centraal. Deze keten kan op verschillende manieren in stappen uiteen worden gelegd. Wij hebben gekozen voor een model met tien stappen (zie Figuur 6.1). Hierbij is niet de executie van straf opgenomen om het model overzichtelijk te houden. Er zijn drie instanties betrokken bij de strafrechtketen, te weten de politie, het Openbaar Ministerie en de Rechtbank. We hebben deze instanties een kleur gegeven, die ook in de figuren van de resultaathoofdstukken (7 t/m 9) en het conclusiehoofdstuk (10) terug komen.

Stap 6 (Sepot) en stap 7 (Strafbeschikking of transactie) hebben we voor het grootste gedeelte onder de noemer van het OM geplaatst, maar ook nog met een 'puntje' onder politie, want deze vormen van afdoening kunnen immers ook rechtstreeks via de politie worden opgelegd zonder dat de zaak eerst instroomt bij het OM.

Figuur 6.1 Tien stappen van de strafrechtketen



In de resultaathoofdstukken (7 t/m 9) en het conclusiehoofdstuk (10) geven we de afdoening van verdachten die op een of andere wijze zijn bestraft de kleur groen mee. Afdoeningen van verdachten van wie de zaak is geseponeerd of zij die zijn vrijgesproken door de rechter krijgen de kleur grijs mee. Tot slot zijn er afdoeningen van verdachten die uit het zicht zijn geraakt, bijvoorbeeld door overdracht. Deze afdoeningen zijn paars gekleurd.

Een complicerende factor binnen de strafrechtketen is het feit dat de politie *zaken* registreert en het OM *verdachten*. De eenheid van registratie verandert dus in de loop van de keten. In hoofdstuk 7

(de politieschakel) spreken we van zaken en in hoofdstuk 8 (de OM-schakel) en 9 (de strafoplegging) spreken we van verdachten (zie bijvoorbeeld Criminaliteit en rechtshandhaving 2013).

6.1 Registeronderzoek bij de politie

De politieadministratie vormt het startpunt van ons onderzoek. In de jaren 2010-2013 heeft iedere voormalige politieregio een Excelbestand met discriminatiezaken (specifieke en commune discriminatiezaken) aan het LECD-politie geleverd. Deze bestanden vormen de basis voor de POLDIS-rapportages en deze gegevens zijn ook het uitgangspunt voor dit onderzoek. Hierbij tekenen we aan dat het onderzoek dus geen betrekking heeft op alle discriminatiezaken die zijn geregistreerd bij de politie in de periode 2010-2013, maar slechts de zaken die ook daadwerkelijk in de zaaksoverzichten terecht zijn gekomen. In paragraaf 7.1 gaan we hier nader op in.

Het zou het meest praktisch zijn geweest als we de beschikking hadden gekregen over de landelijke bestanden die ten grondslag liggen aan de POLDIS-rapportages. Deze zijn, zoals gezegd, samengesteld op basis van de regionale zaaksoverzichten. Het analyseren en schrijven van de POLDIS-rapportage is echter uitbesteed aan respectievelijk het ITS (2010) en het Verwey-Jonker Instituut (2011, 2012 en 2013). We hebben uiteindelijk gebruik gemaakt van de originele, regionale zaaksbestanden zoals opgesteld door de verschillende politiekorpsen / politie-eenheden, omdat de POLDIS-bestanden in de bewerking van het Verwey-Jonker instituut ons niet konden worden verstrekt. Gelukkig zijn uiteindelijk bijna alle oorspronkelijke overzichten uit de periode 2010-2013 nog getraceerd. Bijlage 2 geeft een gedetailleerd overzicht van deze exercitie. Na het opschonen van de gegevens (die voornamelijk bestond uit het verwijderen van dubbel ingevoerde gegevens) heeft dit geleid tot een bestand met 11.795 zaken. Deze zaken hebben we vervolgens door de strafrechtketen heen gevolgd.

In de zaaksoverzichten zoals samengesteld door de politie, is per zaak een samenvatting opgenomen waarin het voorval kort wordt geschetst. Verder hebben de opstellers van deze overzichten steeds aangegeven welk type discriminatie (discriminatiegrond) het betreft en (soms) bij welk commuun misdrijf deze vorm van discriminatie zich heeft voorgedaan. Soms is er ook informatie aanwezig over de politie-afdoening van de zaak. In 2012 is er vanuit het LECD-politie een nieuw format ter beschikking gesteld aan de toenmalige politieregio's, maar niet iedere regio heeft dit format vervolgens ook daadwerkelijk gebruikt voor het samenstellen van de overzichten met discriminatiezaken.

Het is dus per regio, en soms ook per jaar verschillend welke informatie beschikbaar is in de zaaksoverzichten. Om te komen tot meer eenduidige en voor dit onderzoek bruikbare informatie, zijn de zaaksoverzichten op twee manieren aangevuld, namelijk:

1. Er is een koppeling gemaakt tussen de zaken uit de zaaksoverzichten en het reguliere registratiesysteem van de politie – BVH – aan de hand van het BVH-nummer en de regiocode (PL-code). De koppeling is gemaakt met behulp van het softwareprogramma BRAINS. Er zijn met dit doel zes soorten aanvullende gegevens opgehaald uit BVH, te weten:

a) de maatschappelijke code (onder welke noemer de verbalisant het incident heeft geschaard);
b) de datum waarop het voorval is gepleegd/geregistreerd;
c) vermelding: aangifte of mutatie;
d) het aantal personen in de rol van verdachte;
e) de geboortedatum van de verdachte;
f) het aantal personen in de rol van betrokkene.[23]

De koppeling is niet voor de volle 100 procent geslaagd. Bij 634 van de 11.795 zaken (5 procent) is er geen koppeling tot stand gebracht. Wat hier precies de oorzaak van is, hebben we niet nader onderzocht, maar het feit dat 95 procent van de zaken wel is gekoppeld, beperkt hier in elk geval de methodologische 'schade'. Opvallend is dat 338 zaken die niet zijn gekoppeld, afkomstig zijn uit de voormalige politieregio Brabant Zuid-Oost uit het jaar 2011. Dat zijn bijna alle zaken uit dat jaar uit die regio.

2. Op basis van de samenvatting hebben we het betreffende voorval in een categorie ondergebracht. Deze typologie van zaken wordt hierna toegelicht. Verder hebben we een discriminatiegrond toegekend aan het incident op basis van deze samenvattingen. Ook deze indeling lichten we hieronder toe.

In de onderzoeksvragen wordt gevraagd een onderscheid te maken tussen specifieke en commune discriminatie. In de politieadministratie zou specifieke discriminatie moeten worden geregistreerd onder de code F50. De ervaring leert echter dat het niet altijd eenvoudig is om specifieke discriminatie te onderscheiden van belediging met een discriminatoir aspect (zie ook Brants et al., 2007). Belediging wordt in de politieadministratie geregistreerd onder de code F51. Specifieke discriminatiezaken blijken dan ook zowel onder code F50 als code F51 te worden geschreven, en hetzelfde geldt voor belediging met een discriminatoir aspect. Om deze reden is het niet mogelijk om de precieze aantallen zaken met specifieke discriminatie aan politiezijde in kaart te brengen. Aan de hand van de analyse van de registratie aan de OM-zijde hebben we echter wel getracht hiervan een inschatting te maken.

Typologie van zaken

Met behulp van de zaaksoverzichten is een typologie van discriminatiezaken gemaakt en alle zaken uit de periode 2010 t/m 2013 zijn ingedeeld conform deze typologie. De typologie ziet er als volgt uit:

[23] Er zijn zaken zonder verdachte, maar waarbij wel bekend is wie de betrokken personen zijn. BVH geeft namelijk de mogelijkheid om een persoon een rol toe te kennen, zoals 'benadeelde', 'melder' of 'verdachte'. Het is ook mogelijk om iemand de rol van 'betrokkene' toe te kennen. De politie kent soms een persoon de rol van 'betrokkene' toe als zij verder niets met de zaak doet (geen zaak voor de politie) of als er op bemiddeling wordt aangestuurd, zoals in het geval van burenruzies een niet ongebruikelijke handelwijze is.

A. Belediging
    A1. Belediging van een burger
    A2. Belediging van een werknemer met een publieke taak
B. Bedreiging/mishandeling
C. Discriminatie door instellingen/instanties
D. Discriminerende leuzen
E. Bekladden/bekrassen particulier eigendom
F. Bekladden/bekrassen openbaar of willekeurig eigendom
G. Overig

De categorie 'Overig' is een restcategorie. Hieronder vallen discriminerende uitingen op internet en in folders (geschriften) die niet specifiek op een bepaald persoon zijn gericht. Deze categorie bevat verder bijvoorbeeld ook meldingen over verwarde personen die allerlei racistische taal bezigen of meldingen van vlaggen met hakenkruisen, auto's die met poep worden besmeurd of ramen waar geregeld op wordt gespuugd. En tot slot omvat deze categorie zaken waarvan de omschrijving zodanig summier is dat een indeling in een van de overige categorieën niet goed mogelijk is.

Discriminatiegrond

In de zaaksoverzichten is vastgelegd wat de discriminatiegrond is. Het gaat hierbij om de volgende zeven gronden:

- ras
- antisemitisme
- godsdienst
- levensovertuiging
- seksuele gerichtheid
- geslacht
- handicap

Deze indeling is logisch gezien de wet, maar leidt in praktijk soms wel tot vragen. Als een verdachte een politieagent bijvoorbeeld voor 'homo' uitscheldt, dan is het maar de vraag of deze dan daadwerkelijk refereert aan de seksuele gerichtheid van de agent. En zo kan het aantreffen van een hakenkruis duiden op antisemitische sympathieën, maar het kan evenzo goed een uiting van protest tegen extreem rechts zijn, of geen van beide, maar slechts een poging om te choqueren. We hebben er daarom voor gekozen om de discriminatiegronden als volgt in te delen.

- ras
- antisemitisme
- godsdienst
- levensovertuiging
- seksuele gerichtheid
- geslacht

- handicap
- uitschelden (voor homo/jood/nazi)
- hakenkruis (antisemitisch/antinazistisch/algemeen)

We hebben hierbij bovendien steeds aangetekend of het betreffende incident al dan niet internet-gerelateerd is.

6.2 Registeronderzoek bij Openbaar Ministerie

Aan de hand van het BVH-nummer en de korpscode zijn de zaken uit het zaaksoverzicht van de politie niet alleen aan de politieadministratie gekoppeld, maar ook aan de administratie van het Openbaar Ministerie. Deze koppeling is tot stand gebracht met behulp van RAC.[24] Vanuit het WODC (SIBa) en de Fact Factory van het OM (Parket-Generaal) is aangegeven dat een dergelijke koppeling zelden voor de volle 100 procent lukt; zij geven aan dat de slaagkans ongeveer 80 procent is. Zo heeft een zaak soms meerdere BVH-nummers en als de zaak met het ene nummer in het zaaksoverzicht staat en met het andere nummer bij het OM, dan is de zaak niet te koppelen. Verder kunnen ook invoerfouten – het BVH-nummer wordt handmatig ingetypt – een koppeling in de weg staan.

Om de kans op (een juiste) koppeling zo groot mogelijk te maken, is niet alleen getracht te koppelen aan de hand van het BVH-nummer en de korpscode; er zijn ook nog een aantal extra variabelen toegevoegd, namelijk de geboortedatum van de verdachte en de pleegdatum. Door deze extra informatie toe te voegen, is nogmaals getracht te koppelen.

Het Openbaar Ministerie kent aan een verdachte die instroomt een parketnummer toe. Er zijn in dit onderzoek 3.844 parketnummers, ofwel verdachten, gekoppeld aan de discriminatiezaken van de politie (op basis van de zaaksoverzichten). Een zaak bij de politie kan echter meerdere OM-verdachten opleveren. Als we terugrekenen naar politiezaken (BVH-nummers) dan blijken deze 3.844 verdachten te corresponderen met 3.139 zaken.

Omdat de koppeling met BVH niet voor alle 11.795 zaken is gelukt, zoals uitgelegd in de voorgaande paragraaf, zijn er ook zaken die wel met de OM-administratie zijn gekoppeld, maar niet met BVH. Voor de analyse zijn we uitgegaan van het bestand waarbij de koppeling met BVH is gelukt. Het gevolg hiervan is dat 2.949 zaken die zijn ingestroomd bij het OM meedoen in de analyse. Dit lijkt inhoudelijk geen probleem, want 3.139 van de 11.795 zaken komt overeen met een instroom van 26 procent van de zaken en het aantal van 2.949 van de 11.161 zaken die gekoppeld zijn aan BVH levert eveneens een instroompercentage van 26 op.

Van de gekoppelde zaken weten we hoeveel verdachten er zijn ingestroomd bij het OM en op welke wijze het OM deze verdachten heeft afgedaan. Tevens levert RAC informatie over de afdoening van

[24] Het WODC beschikt over een ‘uitgeklede’ versie van RAC en wordt daarom ook wel RAC-MIN genoemd. De koppeling is met deze versie van RAC tot stand gebracht.

een rechtszaak (in eerste aanleg) in het geval dat de verdachte is gedagvaard. Deze gang door de keten is eenvoudig te volgen als een persoon van één feit wordt verdacht, maar het wordt gecompliceerder als het om meerdere feiten gaat. In hoofdstuk 8 en 9 wordt uitgelegd welke keuzen er zijn gemaakt bij het volgen van een verdachte door de keten heen.

Specifieke en commune discriminatie

Zoals in paragraaf 6.1 uitgelegd, is het lastig aan de hand van de politieadministratie vast te stellen of een zaak onder de noemer specifieke discriminatie valt. Bij het OM is dat wel zichtbaar, want als een discriminatieartikel (art. 137c e.v.) ten laste is gelegd, dan is er sprake van specifieke discriminatie. De conclusie dat alle andere zaken dus commune discriminatie betreft, is echter wat kort door de bocht. Dat zou immers impliceren dat iedere commune zaak die op het zaaksoverzicht van de politie figureert, ook in de ogen van de officier van justitie commune discriminatie betreft. Er worden in de zaaksoverzichten van de politie ook zaken opgenomen waarbij (vermoedelijk) geen sprake is van strafbare discriminatie. Voor het schetsen van de gang door de keten heen gaan we er van uit dat zaken waarbij een *verdachte* in beeld is gekomen er sprake is van specifieke discriminatie dan wel commune discriminatie.

Volledigheid van de koppeling

Om inzicht te krijgen in de volledigheid van de koppeling gebruiken we specifieke discriminatiezaken, dat wil zeggen zaken waarin een discriminatieartikel ten laste is gelegd. Op basis van de koppeling zijn er 226 zaken waarbij er ten minste één discriminatieartikel ten laste wordt gelegd. Een zaak kan meerdere verdachten bevatten en er kunnen meerdere feiten ten laste worden gelegd. Het LECD-OM telt in Cijfers in Beeld het aantal discriminatiefeiten. De 226 gekoppelde zaken omvatten 298 discriminatiefeiten. Op basis van de Cijfers in Beeld-rapportages weten we dat er in de periode 2010-2013 bij elkaar 541 discriminatiefeiten bij het OM zijn ingestroomd.

Er zit dus een behoorlijk gat tussen de gekoppelde feiten en het totaal OM-feiten. Er kunnen twee verklaringen hiervoor zijn: (1) niet alle specifieke discriminatiezaken zijn geregistreerd in de zaaksoverzichten van de politie en/of (2) de koppeling is niet volledig gelukt. Om uit te zoeken hoe dit nu precies zit, hebben we een OM-bestand gekregen van alle ingestroomde zaken uit de periode 2010-2014 waarin een discriminatiefeit ten laste is gelegd.

Om een vergelijking te kunnen maken tussen de politieadministratie en de OM-administratie moeten we de eenheid van registratie vergelijkbaar maken. De politie registreert zaken en het OM registreert verdachten met daaraan gekoppeld feiten. Voor de vergelijking hebben we de gegevens van het OM naar zaaksniveau geaggregeerd.

Na deze exercitie blijven er 374 zaken over die in principe ook in ons bestand zouden moeten zitten. Er zitten echter maar 226 specifieke discriminatiezaken in ons analysebestand; ofwel 60 procent.[25]

Als de ontbrekende zaken toe te schrijven zouden zijn aan een gebrekkige koppeling, oftewel een technische oorzaak zou kennen, dan mogen we verwachten dat dit in dezelfde mate voor iedere voormalige politieregio geldt. Is een (belangrijk deel) van de ontbrekende zaken toe te schrijven aan de wijze waarop de politieregio's de zaaksoverzichten hebben samengesteld, dan verwachten we wel verschillen te zien tussen de regio's. We weten uit de gesprekken met vertegenwoordigers van politie, Openbaar Ministerie en Anti-Discriminatie Voorzieningen (zie paragraaf 7.1) dat er duidelijk verschillen waren in de wijze waarop politieregio's de registratie van discriminatiezaken in de zaaksoverzichten hebben georganiseerd en vormgegeven.

De vergelijking tussen ons analysebestand en het bestand van het OM laat zien dat er grote verschillen zijn tussen de voormalige politieregio's en daarmee trekken we de conclusie dat de koppeling waarschijnlijk niet voor de volle 100 procent is geslaagd, maar dat het ontbreken van specifieke discriminatiezaken in de zaaksoverzichten toch vooral te wijten is aan de wijze waarop (sommige) regio's deze overzichten hebben samengesteld. Bij de slechtst-scorende regio hebben we 1 van de 18 specifieke discriminatiezaken (6 procent) in ons bestand zitten, terwijl bij de best-scorende regio er 16 van de 17 specifieke discriminatiezaken (94 procent) in ons bestand aanwezig zijn.

Hoger beroep

RAC levert informatie over de afdoening door de rechter in eerste instantie. Het OM en/of de verdachte kunnen echter hoger beroep aantekenen. Om inzicht te krijgen in welk deel van de zaken er hoger beroep is aangetekend en wat het resultaat hier van is, hebben we via de Fact Factory van het Parket-Generaal gegevens hierover gekregen op basis van NIAS (Nieuw Appelsysteem Strafzaken). Hiertoe is een bestand met parketnummers aangeleverd; dit was echter een bestand met parketnummers op basis van een eerste koppeling. Hierdoor zijn niet alle zaken die door de rechter zijn afgedaan gecheckt op het aantekenen van hoger beroep, maar wel het merendeel. Voor de beantwoording van de vraag hoe vaak er hoger beroep wordt aangetekend en wat de uitkomst hiervan is, is dit

---

[25] Deze exercitie is als volgt uitgevoerd:

1. Een zaak die bij het OM instroomt in 2010 kan bij de politie zijn geregistreerd in het jaar 2009. Aan de andere kant kan een politiezaak uit 2013 pas in 2014 instromen bij het OM. Daarom zijn we nagegaan uit welk jaar het politiedossier is van de ingestuurde zaak.
2. Er zijn drie verschillende teleenheden: politiedossier, verdachte en feit. We hebben alles aan de hand van het proces-verbaalnummer teruggerekend tot een politiedossier.
3. Ons analysebestand kent enkele gaten, dat wil zeggen dat de zaaksoverzichten van enkele politieregio's in bepaalde onderzoeksjaren ontbreken (zie bijlage 2). Hier is voor gecorrigeerd.
4. Het OM-bestand met specifieke discriminatiefeiten bevat ook zaken die zijn aangeleverd door de Koninklijke Marechaussee. Ook hier is voor gecorrigeerd.

Als we het OM-bestand naar dossierniveau aggregeren dan blijven er 415 zaken over uit de periode 2010-2013 (geregistreerd bij de politie/KMar). Er zijn 34 zaken die afkomstig zijn uit politieregio's waarvan in ons analysebestand het desbetreffende jaar ontbreekt. En er zijn 7 zaken die afkomstig zijn van de KMar. In totaal blijven er 415 minus 34 minus 7 = 374 zaken over.

echter geen probleem. De steekproef is alleen wat beperkter; 1.372 zaken die voor de rechter zijn gebracht.

6.3 Dossieronderzoek

Met het registeronderzoek kunnen we de stroom van zaken door de keten heen volgen, maar kunnen we nog niet achterhalen wat er aan concrete acties is ondernomen (bijvoorbeeld door de politie om tot een verdachte te komen) en welke overwegingen ten grondslag liggen aan de beslissing om sommige zaken niet naar de volgende schakel in de keten te sturen. Daarom hebben we aan de hand van een steekproef (puttend uit de dossiers van de periode 2010-2013) dossieronderzoek uitgevoerd; in totaal zijn 577 dossiers bestudeerd: 253 politiedossiers en 324 dossiers bij het OM. We lichten in het navolgende toe om welke dossiers het gaat en hoe de steekproef tot stand is gekomen, eerst staan we echter stil bij de wijze waarop de dossiers zijn ingezien bij de politie en het OM.

6.3.1 Dossieronderzoek bij de politie

Het dossieronderzoek bij de politie heeft zich beperkt tot zaken die niet naar het OM zijn gestuurd. Deze dossiers zijn bestudeerd met behulp van BlueView – een systeem van de politie waarmee zaken uit het hele land aan de hand van de PL-code en het BVH-nummer digitaal kunnen worden ingezien. Dit kan echter pas nadat de onderzoeker een korte BlueView-cursus (via e-learning) heeft doorlopen en is geautoriseerd. We hebben dit dossieronderzoek uitgevoerd vanaf een werkplek bij de politie in Amsterdam in het late voorjaar van 2015.

Wel aangifte, maar geen verdachte (151 dossiers)

Een belangrijke omissie (van het registeronderzoek) betreft het ontbreken van inzicht in zaken waar geen verdachte in beeld komt. Aan de hand van dossiers is onderzocht welke moeite de politie zich heeft getroost om (alsnog) tot een verdachte te komen in de zaak. Er zijn 151 dossiers bestudeerd waarbij geen verdachte in beeld is gekomen. Er zijn in eerste instantie 150 dossiers geselecteerd, maar niet alle dossiers waren traceerbaar. Een van de redenen waarom een zaak niet meer is te vinden, is de verwijderingstermijn bij de politie. Na vijf jaar worden zaken uit de actieve BVH-omgeving verwijderd. Er zijn daarom twintig nieuwe dossiernummers getrokken en daarmee is het aantal daadwerkelijk bestudeerde dossiers uitgekomen op 151 stuks.

Deze zaken zijn aselectief getrokken uit het discriminatiebestand (n=11.795) waarbij er wel een aangifte is, maar geen persoon is geregistreerd in de rol van verdachte. Aan de hand van het dossier is nagegaan welke opsporingshandelingen de politie heeft uitgevoerd om tot een verdachte te komen en in hoeverre er onbenutte opsporingsmogelijkheden zijn. Er is nagegaan of er – zover we kunnen lezen in het dossier – overleg is geweest met het OM. Tot slot hebben we de dossierstudie benut om na te gaan of de samenvatting uit het zaaksoverzicht adequaat is en in hoeverre de toegekende categorieën en discriminatiegronden correct zijn.

Wel verdachte, maar niet naar het OM gestuurd (102 dossiers)

In de zaaksbestanden van 2010 en 2011 is er in het algemeen niet vastgelegd wat er met de zaak is gebeurd. In de nieuwe opzet van 2012 is hier wel informatie over opgenomen. Bij veel van deze

zaken staat in het zaaksoverzicht genoteerd dat de zaak is afgehandeld; al dan niet in overleg met het OM, maar hoe de zaak is afgehandeld zien we niet in het overzicht. Is de zaak bijvoorbeeld geseponeerd bij de politie of is de zaak afgedaan met een transactie? We hebben daarom 102 dossiers bestudeerd waarbij er wel een verdachte in beeld was, maar waar de zaak niet is naar het OM gestuurd, om zo meer te weten te komen over de achterliggende redenen. Er zijn aselectief 100 dossiers getrokken. Omdat niet alle dossiers waren te traceren, zijn er tien extra dossiernummers getrokken. Het aantal daadwerkelijk bestudeerde dossiers is uitgekomen op 102 stuks. Ook hier geldt dat we de dossierstudie hebben benut om na te gaan of de samenvatting uit het zaaksoverzicht adequaat is, en in hoeverre de toegekende categorieën en discriminatiegronden correct zijn.

6.3.2 Dossieronderzoek bij het OM

Het Openbaar Ministerie werkt met twee systemen voor het registreren van de afdoening van strafzaken: GPS en Compas. GPS wordt tot nu toe vooral nog gebruikt voor standaardzaken, terwijl Compas wordt gebruikt bij maatwerk. Het grote verschil tussen GPS en Compas, in het kader van de uitvoering van dit onderzoek, is dat GPS-dossiers digitaal zijn, terwijl de elementen van een Compas-dossier weliswaar op een computer worden aangemaakt, maar het dossier zelf slechts in papieren vorm bestaat. Dit impliceert, dat GPS-dossiers wel vanaf iedere willekeurige werkplek kunnen worden ingezien, maar dat Compas-dossiers moeten worden gelicht op de plaats waar ze zijn aangemaakt.

Een zaak kan op twee manieren aan de rechter worden voorgelegd. Als de officier van justitie van mening is dat de zaak eenvoudig van aard is én de strafeis is maximaal twaalf maanden gevangenisstraf dan kan de zaak aan de politierechter worden voorgelegd. Bij complexe zaken of een strafeis hoger dan twaalf maanden moet de zaak aan de meervoudige strafkamer worden voorgelegd. Voor het dossieronderzoek is het van groot belang aan welke rechter de zaak is voorgelegd. Bij politierechterzaken wordt namelijk geen rechtbankverslag gemaakt en deze zaken bevatten dan ook geen informatie over de overwegingen van de rechter.[26]

Het dossieronderzoek bij het OM is in de zomer van 2015 uitgevoerd. De GPS-dossiers zijn digitaal ingezien bij het arrondissementsparket Amsterdam (LECD-OM). De Compas-zaken van Amsterdam, Haarlem en Alkmaar zijn in Amsterdam gearchiveerd. De geselecteerde Compas-dossiers bij andere parketten zijn naar Amsterdam opgestuurd. Er zijn dossiers toegestuurd vanuit Den Bosch, Breda, Maastricht, Roermond, Den Haag, Dordrecht en Middelburg. De aanvraag van dossiers uit Rotterdam was nogal fors (62 dossiers) en daarom zijn de onderzoekers naar Rotterdam afgereisd om aldaar deze Compas-dossiers in te zien. Tot slot zijn 7 dossiers uit Zwolle – ondanks het verzoek daartoe – niet opgestuurd en zijn wij ook niet zelf daar naar toe afgereisd (omwille van de tijd en het relatief kleine aantal dossiers).

[26] De vonnissen zijn mondeling, daarvan worden in beginsel heel kort de belangrijkste beslissingen op papier gezet (vrijspraak of bewezen, strafmaat). Pas wanneer hoger beroep wordt ingesteld, wordt het proces-verbaal van de zitting uitgewerkt en wordt daarin ook de motivering van de beslissingen opgenomen, maar ook die is doorgaans summier. Indien een vonnis wordt gepubliceerd is dat wel uitgebreider dan normaal in een politierechterzaak.

Als er hoger beroep is aangetekend in een zaak, verhuist het dossier van het arrondissementsparket naar het parket van het gerechtshof. Daarmee zijn de dossiers niet meer te traceren in het archief van het parket en dit is (een van) de reden(en) dat sommige dossiers niet te vinden waren. Zo blijken in Amsterdam 15 dossiers niet in het archief aanwezig te zijn. Volgens de administratie zijn 6 van die dossiers verhuisd naar het hof. Omdat de zaken van het hof in Amsterdam ook in Amsterdam zijn gearchiveerd, zijn 3 van deze 6 zaken alsnog aangeleverd en bestudeerd. De hofdossiers van het parket Rotterdam zijn gearchiveerd in Den Haag en daarmee niet (direct) opvraagbaar.

Sepotbeslissing OM (88 dossiers)

Aan de hand van de sepotcode weten we globaal waarom het OM tot een sepot heeft besloten, maar voor een nadere toelichting daarop zijn dossiers bestudeerd. Het voornemen is geweest 50 dossiers te selecteren waarbij het sepot betrekking heeft op specifieke discriminatie en eveneens vijftig sepotdossiers met betrekking tot commune discriminatie. Er zitten echter maar 48 specifieke discriminatie-sepotzaken in het discriminatiebestand (op basis van de eerste koppeling – zonder gebruik te maken van de extra informatie; zie paragraaf 6.2). Zodoende zijn al deze 48 zaken geselecteerd en is er een aselectieve steekproef van 50 zaken getrokken uit de commune discriminatie sepots. Van deze 98 dossiers bleken er 10 niet in het archief aanwezig te zijn en ook niet elders traceerbaar; het betreft 7 specifieke discriminatie-sepots en 3 commune discriminatie-sepots. Daarmee is het uiteindelijke aantal sepots dat nader is bestudeerd uitgekomen op 88 zaken: 41 specifieke discriminatie en 47 commune discriminatie.

Er is nagegaan, of de sepotbeslissing nader is toegelicht. Het blijkt dat deze vraag in de regel vaker is te beantwoorden aan de hand van een Compas-dossier dan een GPS-dossier. Een Compas-dossier is geprint en hierdoor is er nog wel eens een aantekening in de kantlijn gemaakt of staat er op 'een geeltje' een nadere toelichting. Deze extra's ontbreken bij de (digitale) GPS-dossiers. Van de 41 specifieke discriminatie-dossiers zijn er 27 in Compas verwerkt en 14 in GPS. Bij de 47 commune discriminatie-dossiers is deze verhouding 17 Compas en 30 GPS.

Als het een sepot met voorwaarden betreft, is opgetekend wat deze voorwaarden zijn. Verder is er speciaal aandacht besteed aan het discriminatoir aspect bij de commune zaken, met de vraag of dit aspect een rol speelde bij het sepot. Tot slot is de dossierstudie tevens benut om de samenvatting uit het zaaksoverzicht te controleren op volledigheid.

Dagvaarding specifieke discriminatiezaken (71 dossiers)

In het gekoppelde discriminatiebestand zijn 94 discriminatieartikelen ten laste gelegd in zaken die aan de rechter zijn voorgelegd (op basis van de eerste koppeling – zonder gebruik te maken van de extra informatie; zie paragraaf 6.2). Soms worden er meerdere discriminatieartikelen ten laste gelegd bij een en dezelfde verdachte (binnen hetzelfde parketnummer). Ook kan het zo zijn dat meerdere personen zijn verdacht van hetzelfde feit. Er zijn ook feiten waar verschillende personen van worden verdacht, maar waarbij de gebeurtenis (aanleiding) min of meer identiek is. Zo zijn er acht personen die van discriminatie worden verdacht bij een voetbalwedstrijd tussen Feyenoord en F.C. Twente. Tegelijkertijd is het ook weer niet geheel identiek. Zo wordt de een beschuldigd voor het roepen van 'Hamas, Hamas, Joden aan het gas', terwijl een andere verdachte 'kankerjoden' in de

richting van een ME-peloton zou hebben geroepen. Omdat de rechter per feit dan wel per verdachte een specifiek oordeel kan hebben, hebben we besloten om al deze feiten als aparte zaken te beschouwen.

Van deze 94 zaken die aan de rechter zijn voorgelegd zijn er 76 in Compas verwerkt en 18 in GPS. Uiteindelijk zijn er 54 Compas-zaken nader bestudeerd en 17 GPS-zaken; bij elkaar 71 dossiers. Het belangrijkste doel bij dit deel van het dossieronderzoek is om vast te leggen welke argumenten de officier en de advocaat aanvoeren om discriminatie te bewijzen dan wel te weerleggen en wat uiteindelijk het oordeel van de rechter is in deze. Is er in de ogen van de rechter sprake van strafbare discriminatie en welke argumenten worden aangevoerd om het oordeel te onderbouwen?

Dagvaarding commune discriminatiezaken (165 dossiers)

Een belangrijke lacune in onze kennis over discriminatie is de doorwerking van het (mogelijk) discriminatoire aspect in de strafeis (OM) en strafoplegging (rechter). Als deze doorwerking er daadwerkelijk is, zullen we onderzoeken of we dit uit de dossiers kunnen halen. Verder benutten we hierbij ook de interviews als controlemiddel.

Er zijn aselect 200 parketnummers geselecteerd uit het discriminatiebestand waarbij er geen specifieke discriminatieartikelen (ofwel: commune discriminatiezaken) ten laste is gelegd, en waarbij de zaak is voorgelegd aan de rechter. Volgens de administratie van het OM betreft het 87 Compas-zaken en 113 GPS-zaken. Er zijn in totaal 165 dossiers bestudeerd: 66 Compas-zaken en 99 GPS-zaken. Naast het feit dat acht dossiers niet te vinden waren, zijn er 27 dossiers afgevallen voor de analyse.[27]

Een belangrijke aspect bij dit deel van het dossieronderzoek is de vraag in hoeverre het eventuele discriminatoire aspect een rol speelt in de eis van de OvJ en in de uiteindelijke straftoemeting.

6.4 Gespreksronde met vertegenwoordigers uit de strafrechtketen en ADV'ers

Om een meer geobjectiveerd beeld van de discriminatiezaken binnen de strafrechtketen te krijgen, hebben we, zoals gezegd, gebruik gemaakt van dossieronderzoek. Om zicht te krijgen op de context

[27] Deze dossiers zijn wel bekeken, maar afgevallen om drie redenen, te weten:
1) In 5 gevallen blijkt het dossier incompleet (3 Compas- en 2 GPS-dossiers). Het aangeleverde dossier bestaat dan bijvoorbeeld slechts uit enkele losse stukken.
2) Bij 17 zaken is het dossier van de verkeerde persoon geselecteerd (8 Compas- en 9 GPS-dossiers). Dit is het geval indien bij een voorval meerdere verdachten zijn aangehouden, maar niet alle verdachten zich discriminerend hebben uitgelaten. Het geselecteerde dossier heeft betrekking op een verdachte die geen discriminerende uitlatingen heeft gedaan. De officier, de raadsman en de rechter gaan louter in op die specifieke verdachte, zonder in te gaan op discriminerende uitingen van een andere verdachte.
3) Bij 5 dossiers kan geen discriminatoir aspect worden teruggevonden, ondanks het feit dat het parketnummer van het aangeleverde dossier strookte met het parketnummer uit de dataset (3 Compas- en 2 GPS-dossiers).

waarbinnen de zaaksoverzichten door de politie zijn gemaakt in de periode 2010-2013, het samenspel tussen politie en het OM bij de opsporing rond discriminatiezaken en de afdoening door het OM zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van de politie, het Openbaar Ministerie en de rechtbank.

Er zijn tien politie-eenheden en tien arrondissementsparketten in Nederland. Het streven is geweest om in alle eenheden en parketten een interview te houden met een of meerdere personen. Een contactambtenaar discriminatie en/of portefeuillehouder discriminatie bij de politie en de discriminatie-officier met eventueel een beleidsmedewerker/parketsecretaris bij het parket. Daarnaast hebben we twee politierechters geïnterviewd.[28] Omdat het onderzoek betrekking heeft op de periode 2010-2013 hebben we gezocht naar gesprekspartners die vooral over deze periode zouden kunnen verhalen. Dat neemt niet weg, dat de in de gesprekken ook de huidige situatie aan de orde is gekomen.

Daarnaast hebben we een vertegenwoordiger van het voormalige LECD-politie geïnterviewd en de portefeuillehouder discriminatie van het Openbaar Ministerie. In totaal zijn er 23 interviews gehouden met 32 vertegenwoordigers van de politie, het OM en de rechterlijke macht.

Naast de politie en het OM spelen de antidiscriminatievoorzieningen (ADV's) een rol bij de aanpak en registratie van discriminatiezaken. Mensen die een voorval melden bij een ADV kunnen het advies krijgen om de zaak te melden/aan te geven bij de politie.[29] De rol van de ADV's komt ook tot uitdrukking in hun deelname aan het Regionaal Discriminatieoverleg (RDO). Daarom is, naast vertegenwoordigers van politie en het OM, ook een aantal vertegenwoordigers van verschillende ADV's geïnterviewd. Er zijn vijf interviews gehouden met zes vertegenwoordigers van antidiscriminatievoorzieningen.[30]

In totaal zijn er 28 semi-gestructureerde interviews gehouden met 38 personen (zie bijlage 3). De gesprekken zijn gevoerd aan de hand van itemlijsten en digitaal opgenomen; de duur van varieert van een tot twee uur per gesprek.[31]

[28] Het is in dit verband niet gelukt een vertegenwoordiger van het arrondissementparket Limburg te spreken. De twee politierechters zijn rechters die respectievelijk in de maand augustus en maand september 2015 een zogenaamde themazitting Discriminatie hebben gedaan.

[29] Maar ook het omgekeerde gebeurt: de politie adviseert soms burgers een voorval te melden bij een ADV.

[30] De uitkomsten van de gesprekken met de respondenten uit de politieorganisatie, het Openbaar Ministerie, de rechterlijke macht en de antidiscriminatievoorzieningen weerspiegelen hun eigen visie en niet noodzakelijkerwijze die van de betreffende organisatie.

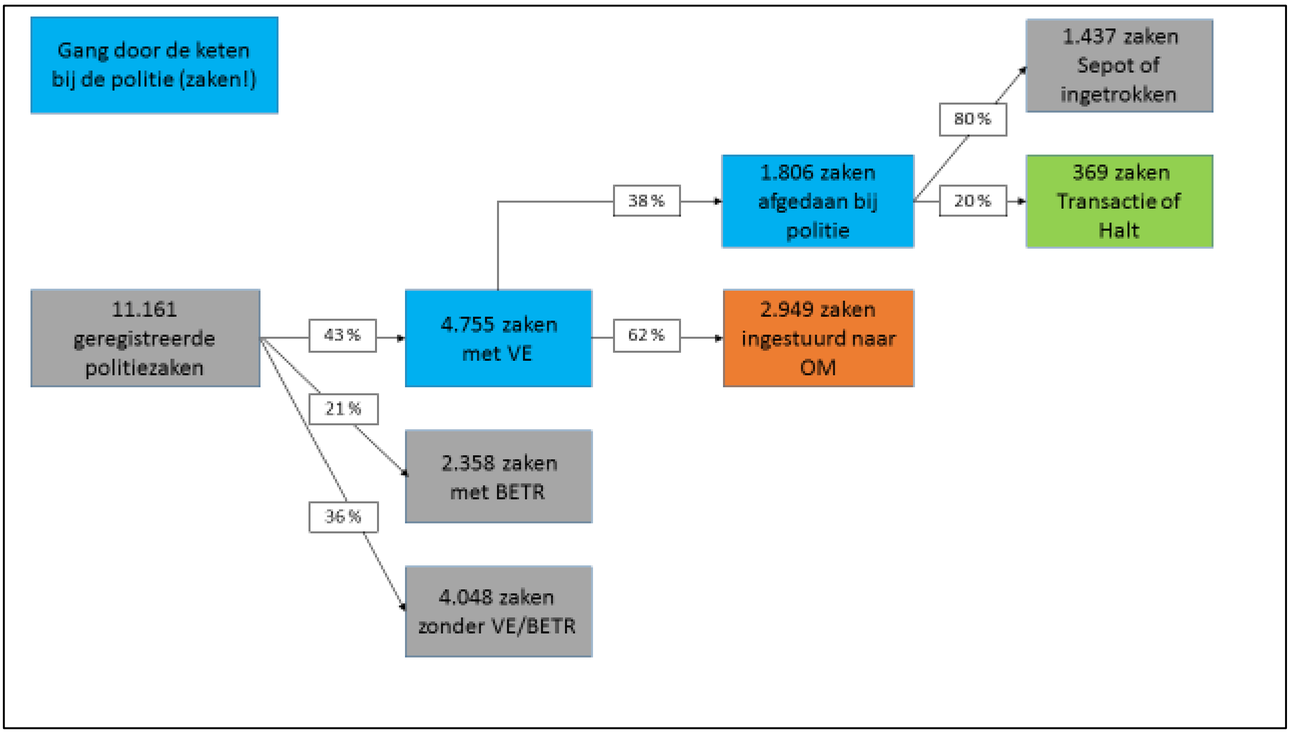
[31] Van de gesprekken zijn er 24 face-to-face gevoerd; vier gesprekken hebben telefonisch plaatsgevonden.

7 In- en uitstroom bij de politie

In dit hoofdstuk presenteren we de in- en uitstroom van discriminatiezaken bij de politie. Zoals in het methodenhoofdstuk (6) beschreven vormen de zaaksoverzichten van de politie uit de periode 2010-2013 het uitgangspunt voor deze exercitie. In totaal volgen we 11.161 zaken; dit beschouwen we als de instroom. Figuur 7.1 laat zien hoe deze 11.161 ingestroomde zaken door de politieschakel van de keten heen stromen.

Van de 11.161 ingestroomde zaken hebben 4.755 zaken tot een of meerdere verdachten geleid (43 procent). Van deze 4.755 zaken zijn er 2.949 zaken doorgestuurd naar het OM (62 procent) en 1.806 zaken met verdachte(n) zijn anderszins afgedaan bij de politie. Op basis van het dossieronderzoek schatten we dat 1.437 zaken zijn geseponeerd (al dan niet in overleg met het OM) dan wel heeft de aangever de aangifte weer ingetrokken. In 369 zaken vindt de strafoplegging al plaats in het politie-deel van de keten door middel van een transactie of een Halt-maatregel.[32]

Figuur 7.1 Gang door de keten bij de politie (zaaksniveau)



[32] "Jongeren die lichte strafbare feiten plegen, kunnen naar Halt worden gestuurd. Via deze route krijgen jongeren de kans hun fout recht te zetten. Zo kunnen ze excuses aanbieden aan de slachtoffers en de schade vergoeden. Als jongeren hun Halt-straf goed uitvoeren, krijgen ze geen strafblad. Als jongeren de Halt-straf weigeren of niet goed afronden, dan gaat de zaak naar de officier van justitie. Dit leidt meestal wel tot een strafblad." (Bron: rijksoverheid.nl/onderwerpen/straffen-en-maatregelen/inhoud/jeugdstraffen)

In de navolgende paragrafen beschouwen we de gang door de keten bij de politie. De aantallen in Figuur 7.1 geven een idee over de stroom door de keten, maar hoe we deze gang moeten begrijpen, zien we niet direct terug in de getallen. We schetsen de wereld achter de cijfers aan de hand van de volgende onderwerpen:

1. Instroom bij de politie (7.1)
2. Opsporen of bemiddelen (7.2)
3. Niet opgeloste zaken (7.3)
4. Afdoen bij de politie of naar het OM gestuurd (7.4)

We sluiten dit hoofdstuk af (7.5) met een beschrijving van de gang door de politieschakel van de strafrechtketen door te differentiëren. We doen dit door de doorstroom per onderzoeksjaar (uit de periode 2010-2013) te bekijken, per politie-eenheid, naar het type incident (typologie) en op basis van de discriminatiegrond.

7.1 Instroom bij de politie

We bespreken hier twee aspecten van instroom, namelijk de wijze waarop de discriminatiezaken in de praktijk tot de politie komen en vervolgens hoe deze zaken al dan niet hun administratieve plaats krijgen binnen de zaaksoverzichten waar de POLDIS-rapportages op zijn gebaseerd.

7.1.1 Aangifte, melding of eigen waarneming: de politiepraktijk

Er zijn drie formele wegen waarlangs discriminatiezaken tot de politie komen: via een aangifte, melding van burgers/instanties of vanuit een eigen waarneming van politiefunctionarissen; de laatste twee hebben we in Tabel 7.1 (zie paragraaf 7.3) samengevat onder de term mutaties. Over de periode 2010-2013 zien we dan dat het aantal aangiften (5.697) en het aantal mutaties (5.464) elkaar redelijk in evenwicht houden.

'Wegen waarlangs' kunnen we natuurlijk ook opvatten als manieren waarop de politie kennis neemt van discriminatiefeiten. Globaal zijn er dan de volgende mogelijkheden: een burger meldt via de website van de politie een discriminatiefeit en vult op website een formulier in met een korte omschrijving van het voorval en laat daarbij zijn personalia achter, zodat de politie contact op kan nemen. Een andere mogelijkheid is dat de burger direct persoonlijk contact zoekt door te bellen met 0900-8844 of rechtstreeks naar het politiebureau komt om het verhaal te doen.[33] En een vierde mogelijkheid is dat de politie zelf wordt geconfronteerd met enigerlei vorm van discriminatie en naar

[33] De uitnodiging van politiezijde om eventueel aangifte te doen van een strafbaar discriminatiefeit luidt op de website van de politie als volgt: "Bent u lastiggevallen, uitgescholden, mishandeld of erger, dan kunt u aangifte doen bij de politie. U verzoekt dan om strafvervolging. Aangifte van discriminatie kunt u alleen doen bij het politiebureau. U maakt hiervoor telefonisch een afspraak via 0900-8844 of het online contactformulier. U kunt alleen aangifte doen op strafbare gronden. Het moet dus gaan om discriminatie wegens ras, geslacht, godsdienst, levensovertuiging, seksuele gerichtheid of handicap." (Bron: https://www.politie.nl/themas/discriminatie.html, 02-10-2015)

aanleiding daarvan naar bevind van zaken handelt. Daarnaast zijn er natuurlijk ook nog de zaken tot die de politie komen via de gemeente, antidiscriminatievoorzieningen, belangenorganisaties et cetera.[34]

Op basis van de *Aanwijzing Discriminatie* heeft de politie de taak elke wetenschap van discriminatie serieus te nemen, en bij een aangifte zelfs de opdracht om opsporingsonderzoek te verrichten. In de praktijk, zo wijzen de gesprekken met de contactambtenaren discriminatie uit, kan er echter sprake zijn van nogal wat voetangels en klemmen voordat een discriminatievoorval ook daadwerkelijk op de burelen van de politie belandt.

Deze hindernissen kennen meerdere gedaanten. Zo wordt bij de politie niet altijd het discriminatie-aspect van een feit herkend, ofwel dat het feit zich heeft afgespeeld binnen de context van discriminatie. Dit geldt zowel in de situatie waarin een burger bijvoorbeeld aangifte komt doen bij de balie van het politiebureau als ook voor zaken die via de zogenaamde ZSM-tafel worden afgedaan. In veruit de meeste gevallen gaat het dan om commune discriminatiezaken. Overigens geldt hierbij dat ook de aangevers zelf er niet altijd op bedacht zijn dat ze slachtoffer zijn van discriminatie of op zijn minst niet altijd dat element uitdrukkelijk vermelden. In dit verband geeft een van de contact-ambtenaren een voorbeeld van twee mannen die in elkaar geslagen zijn door een groepje jongens. De zaak wordt in eerste aanleg in het systeem gezet als een mishandeling. Pas bij langer doorvragen blijkt dan dat de directe aanleiding voor de mishandeling waarschijnlijk voortkomt uit het feit dat de twee jongens hand in hand met elkaar hebben gelopen. In hoeverre het te weinig gespitst zijn op discriminatie-elementen oorzaak vindt in een lacune tijdens de opleiding is niet vast te stellen, maar dat wordt tijdens de interviewronde wel enkele malen gesuggereerd. De ZSM-tafel wordt voor de snelle afhandeling van zaken door de respondenten uit de interviewronde in de regel als bijzonder positief ervaren. Ten aanzien van de afhandeling van discriminatiezaken (met name waar het gaat om zaken met een discriminatoir aspect) wordt er minder positief geoordeeld. Door de snelheid wordt toch te vaak slechts het commune deel van het delict in de beschouwing meegenomen. We horen de kritische noten op dit punt zowel uit de mond van politiemensen als officieren van justitie. In de woorden van een van de officieren: “Omdat er tijdens de diensten van de ZSM-tafel meestal geen discriminatie-officier aan tafel zit, gebeurt het met regelmaat dat zaken die ‘discriminatiefeit-waardig’ zijn van de tafel vallen, omdat het discriminatoire aspect niet wordt herkend, of omdat ten laste leggen van een discriminatiefeit simpelweg meer problemen geeft in de sfeer van bewijsbaarheid.”

Een ander aspect betreft het feit dat discriminatiezaken relatief weinig voorkomen waardoor het opnemen van een aangifte als ‘moeilijker’ wordt gezien dan het opnemen van een aangifte van een regulier delict als een eenvoudige diefstal of mishandeling; de routinematigheid ontbreekt kortom.

[34] Sommige belangenorganisaties wenden zich overigens met enige regelmaat rechtstreeks tot de officier van justitie om een discriminatiefeit onder de aandacht te brengen. Het CIDI en het MDI worden in de gespreksronde als voorbeelden genoemd. Een enkele keer wordt ook het voorbeeld gegeven van burgers die tevergeefs aangifte hebben geprobeerd te doen bij de politie, en zich vervolgens hebben gemeld bij een ADV die dan voor hen soms rechtstreeks maken van het feit bij het OM.

Of zoals een van de respondenten het verwoordt: "Het opnemen van een aangifte van discriminatiezaken is niet altijd een soepel verlopend verhaal. Niet in de laatste plaats, omdat het geen heel frequent voorkomende zaak is, weet baliepersoneel niet altijd meteen raad. Ze zijn soms toch gewoon wat huiverig. Welke artikelen zijn het ook alweer precies die bij discriminatie horen?" Een ander stelt dat verbalisanten vaak gewoonweg nog niet scherp genoeg zijn als ze met discriminatiefeiten worden geconfronteerd.

In het verlengde hiervan suggereren meerdere respondenten dat er soms ook wel eens sprake is van het 'plat praten' van een aangifte. Of anders gezegd: de ontvangende politiefunctionaris probeert in dergelijke situaties de aangever in spe te overtuigen van het feit dat het doen van aangifte van discriminatie of van een commuun feit met discriminatoir aspect weinig zin heeft.[35] Overigens komt naar verluidt een dergelijke houding lang niet altijd voort uit onwil, maar vindt deze soms ook simpelweg zijn wortels in de – hiervoor ook gememoreerde – geringere vertrouwdheid met deze materie. Een respondent in de rol van contactambtenaar discriminatie zegt hierover: "De discriminatieaangifte ligt soms toch moeilijk: van een botte weigering tot een wel betrokken agent die sceptisch is tegenover een dergelijke aangifte, omdat hij denkt dat het toch een sepot gaat worden."

Een van de ADV-medewerkers vertelt over trainingen aan het politiekorps, in dit geval voor mensen aan de intakebalie: "Het gaat daarbij vooral om het wijzen op de signalen die kunnen duiden op discriminatie. Mishandeling is vaak duidelijk, maar dat het een discriminatoir aspect heeft, is vaak minder direct duidelijk. Vooral ook de bewustwording dat discriminatie niet altijd gaat over huidskleur. Over het algemeen is er wel veel verschil tussen intakemedewerkers waar het gaat om benadering en/of de houding ten aanzien van discriminatiezaken. Het gebeurt nog wel eens dat mensen worden weggestuurd. Zo is er het voorbeeld van een bordenwasser die wordt geweigerd bij een baan (volgens zijn eigen zeggen vanwege zijn huidskleur); aangifte doen bij politie lukt niet. De politie verwijst hem uiteindelijk door naar de ADV. Na bemiddeling van de ADV volgt er dan alsnog gelegenheid tot het doen van aangifte.

Uit de gesprekken op dit punt blijkt verder dat de urgentie van de discriminatieproblematiek niet altijd wordt gevoeld bij iedereen binnen de politieorganisatie, ondanks het feit dat de meeste contactambtenaren op verschillende manieren (door cursussen, papieren- of intranethandleidingen en voorlichtingsbijeenkomsten) binnen de organisatie met enige regelmaat aandacht vragen voor het probleem.[36] Bovendien werken meerdere politie-eenheden met een *Reactieprotocol discriminatie-*

---

[35] Deze handelwijze gaat soms ook samen met het uitdrukkelijk verwijzen naar een antidiscriminatievoorziening.

[36] Evenals de contactambtenaren Discriminatie binnen de politie houden ook medewerkers van antidiscriminatiebureau sessies om politiefunctionarissen de ins en outs van de discriminatiewetgeving bij te brengen. Tegelijkertijd zijn er ook wel kritische geluiden, geuit door contactambtenaren zelf waar het gaat om het duidelijk verspreiden van de 'discriminatieboodschap'. Zo wordt in een van gesprekken verwezen naar het opgeheven intranetdeel rond discriminatie, en de relatief magere uitleg over het onderwerp op het PolitieKennisNet (PKN).

zaken waarin gedetailleerd wordt beschreven wat er van de politiefunctionaris in kwestie wordt verwacht in het geval er sprake is of lijkt van een discriminatiefeit. “Maar met name voor de discriminatie bij commune feiten blijft het een moeilijk verhaal om dat component er in te krijgen”, aldus een contactambtenaar: “We moeten nog meer doen om collega’s ervan bewust te maken dat ook in commune criminaliteit sprake kan zijn van discriminatie.” Een ander voegt daar aan toe, dat er in de afgelopen tien jaar ten aanzien van de houding tegenover discriminatie in zijn ogen bij de politie eigenlijk weinig is veranderd. De betreffende contactambtenaar discriminatie stelt: “Discriminatie is niet echt een sexy delict; het wordt eigenlijk vaak pas echt een prioriteit bij politieke druk.” [37]

Een van de respondenten verklaart het soms ontbreken van een gevoel van urgentie bij politiemensen voor het discriminatie-issue heel nuchter: “Als je moet kiezen tussen de inzet van capaciteit op een mishandeling met zwaar letsel of iemand die aangifte komt doen over het feit dat hij is geweigerd bij een discotheek, dan is het niet zo raar dat de keuze wordt gemaakt om in te zoomen op het eerste feit.” [38]

Een andere ‘hindernis’ voor de daadwerkelijke instroom van discriminatiezaken in de strafrechtketen lijkt te worden gevormd door het feit dat sommige korpsen in de onderzoeksperiode het credo hebben dat het strafrecht lang niet altijd de aangewezen route is voor het oplossen van de hen aangereikte discriminatieproblematiek. Dit geldt bij uitstek voor burenruzies waarbij discriminatie een rol speelt. Een van de contactambtenaren discriminatie is daar heel stellig over als hij zegt: “Bij discriminatie, geen aangifte, tenzij ... .” om het overigens later in het gesprek enigszins te nuanceren door de toevoeging: “Hoofdlijn in het verhaal voor discriminatie bij ons korps was: oplossen buiten het strafrecht, tenzij… .” Brants et al. (2007, XXIV) constateren een soortgelijke visie bij politiekorpsen waar het gaat om conflicten in de sfeer van burenruzies, als ze stellen: “Hier lopen de meningen van politie en Openbaar Ministerie uiteen, in die zin dat de politie zich – in weerwil van wat staat voorgeschreven in de *Aanwijzing discriminatie* – een zekere ruimte lijkt te willen toemeten om zaken buiten strafrechtelijk af te doen, vooral wanneer het om conflicten tussen burgers gaat die ‘nog met elkaar verder moeten’.”

Dat er daarnaast vanuit politiezijde niet altijd even goed wordt gecommuniceerd bij het bezoek aan het bureau van burgers in verband met een discriminatiefeit, blijkt uit het gegeven dat sommige van de geïnterviewde ADV-klachtbehandelaars zeggen dat mensen soms ten onrechte in de veronderstelling verkeren dat ze een aangifte hebben gedaan in het kader van een discriminatiefeit, waarna bij controle vervolgens blijkt, dat het soms echter zo is dat de politie het relaas van de burger in het systeem heeft gezet in de vorm van een melding, waar verder in principe niet meer op zal worden geacteerd.

---

[37] Ook tijdens reguliere politieopleiding zou er te weinig aandacht zijn (geweest) voor het discriminatiethema, in elk geval niet waar het (door)vragen daaromtrent betreft, aldus een van de politierespondenten.

[38] In dit verband vertelt een contactambtenaar discriminatie zijn collega’s te hebben aangesproken, nadat hem ter ore is gekomen dat zij personen die aangifte wilden doen van een ‘deurweigering’ bij een uitgaansgelegenheid, hebben doorverwezen naar ‘het panel deurbeleid’ in plaats van de aangifte op te nemen.

Maar als er dan wel een aangifte is gedaan, is de kans op een vervolg in de strafrechtketen natuurlijk groter als het proces-verbaal helder is opgemaakt. Een contactambtenaar: "Bij een mishandeling betekent het bijvoorbeeld goed doorvragen naar het waarom van het geweld. Dan moet het gaan over pijn en letsel, maar in voorkomende gevallen moet er ook uitdrukkelijk worden gesproken over de termen die zijn gebruikt door de geweldpleger, namelijk (als voorbeeld): "vieze potten, jullie moeten allemaal dood." Een ander voegt aan dat betoog toe: "Het fatsoenlijk opnemen van een proces-verbaal met de juiste woorden en de juiste codes blijft lastig, ondanks wat we doen aan voorlichting daarover." In dit verband wordt er ook meermalen op gewezen dat belediging een weerbarstig facet vormt bij discriminatiezaken. Vooral de vraag of de geuite belediging nu wel of geen discriminatie-aspect in zich draagt zorgt voor verwarring. Een van de politierespondenten: "Vaak blijkt het dan net niet genoeg om er een (discriminatie)zaak van te maken. Dat is dan soms moeilijk uit te leggen aan de burger die de zaak komt aanbrengen, omdat het voor hen namelijk vaak wel voelt als discriminatie."

7.1.2 De rol van antidiscriminatievoorzieningen (ADV's) bij de instroom

De ADV's spelen op verschillende manieren een rol bij de instroom van zaken bij de politie. Discriminatie kan rechtstreeks bij een van de ADV's worden gemeld of via de landelijke website dicriminatie.nl (meldformulier) of het landelijk telefoonnummer (0900-2354354). Melders wordt daarbij onder meer de hulp van het antidiscriminatiebureau geboden die ook de vorm kan aannemen van het aangifte doen bij de politie, en indien daartoe verzocht kan een medewerker van de antidiscriminatievoorziening de aangever vergezellen bij het doen van de aangifte op het politiebureau.[39] In de gesprekken tijdens dit onderzoek worden de nodige voorbeelden gegeven van aangiften die op deze manier tot stand komen. Een wellicht minder voor de hand liggende en meer indirecte invloed van de ADV's bij de instroom van discriminatiezaken bij de politie komt voort uit de adviezen die medewerkers van ADV's geven aan politiemensen die proberen een aangifte rond discriminatie adequaat op te nemen. Daarnaast worden er omgekeerd door de politie soms ook folders van ADV's meegegeven aan burgers die melding komen maken van discriminatie. Het idee is dan dat de aangever in spe in eerste instantie zijn licht opsteekt bij het antidiscriminatiebureau. Verder overlegt de politie in voorkomende gevallen met de ADV over vraag hoe een bepaalde zaak op te pakken, en in het verlengde daarvan, of het wellicht niet eerder een zaak voor de antidiscriminatievoorziening is om op te pakken.

[39] Andere opties zijn in voorkomende gevallen de vervolgstappen zoals een bemiddeling door het antidiscriminatiebureau of een procedure bij het College voor de Rechten van de Mens.

De rol van LECD-politie

Over de rol van het LECD-politie voor het op een adequate manier adresseren van de strafbare discriminatie zijn de meningen van de respondenten uit de politiegelederen niet onverdeeld positief. Zo tekenen we toevoegingen op als: "Vanuit het LECD-politie komt helemaal niets in die jaren." Of: "Het LECD? Ze deden niet wat ze moesten doen." Volgens een van onze gesprekspartners zou dat voor een deel te wijten zijn aan de plek die het LECD binnen de politie had, namelijk als onderdeel van het korps dat zich bezig houdt met Human Resource Management; een en ander ooit ontstaan omdat in eerste aanleg het bevorderen van de diversiteit binnen het politiekorps doelstelling was, voor het bestrijden van discriminatie is dat echter een minder goede keuze. Kortom de inzet op de aanpak van discriminatieproblematiek binnen de samenleving hinkt daardoor enigszins op twee benen. Waarschijnlijk ook om die reden, heeft het LECD-politie een veel minder prominente rol gespeeld in het sturen van de aanpak van discriminatiezaken dan haar equivalent bij het Openbaar Ministerie, het LECD-OM.[40]

7.2 Het samenstellen van de zaakoverzichten: de politiepraktijk[41]

Het zijn in de regel de contactambtenaren discriminatie (en eventuele assistenten / informatieanalisten) die de zaaksoverzichten samenstellen en besluiten in welke categorie een incident thuishoort.[42] Daarmee fungeren ze feitelijk als sluiswachters. Zo is het in Noord-Nederland een analist die de query voor haar rekening neemt waarbij er – volgens de contactambtenaar aldaar – met enige regelmaat zich de vraag voordoet of iets wel of juist niet op de Excellijst van het discriminatie zaaksoverzicht moet worden gezet.

De contactambtenaren zijn in de regel meestal niet degenen die een discriminatiezaak ook behandelen; deze politiefunctionarissen zitten eerder in adviesrol of houden een opsporingszaak in de

[40] Voor een uitgebreide evaluatie van LECD-politie verwijzen we naar het rapport van Regioplan *Evaluatie Landelijk Expertisecentrum Diversiteit* (Klaver, Van den Tillaart en De Vaan, 2014).

[41] In paragraaf 4.2 is al besproken hoe het vullen van het zaakoverzicht formeel in zijn werk gaat. In deze paragraaf bespreken we de dagelijkse, meer praktische gang van zaken.

[42] In drie politie-eenheden is sprake van een bijzondere situatie waar het de werkzaamheden rond de discriminatie-querylijsten betreft. In Rotterdam, Zeeland-Midden-West Brabant en Oost-Brabant zijn het namelijk medewerkers van de antidiscriminatievoorziening RADAR die zorgdragen voor de juiste verwerking van de querygegevens die wekelijks voor hen apart worden gezet in een Dropbox-achtige omgeving. Voor dit doel zijn zij gemiddeld een dag in de week in dienst van de politieorganisatie, en voor het overige deel van hun werktijd in dienst van RADAR. Het feit dat deze personen vanwege hun RADAR-achtergrond goed geschoold zijn in discriminatiezaken maakt dat zij een bijzonder scherp oog hebben voor de discriminatiezaken binnen de politiequery's, en daarmee zijn zij ongetwijfeld ook mede debet aan de relatief hoge POLDIS-cijfers voor de drie politieregio's (eenheden) waarbinnen zij werken. Er wordt door deze RADAR-medewerkers ook gekeken naar de prioritering van zaken; gemiddeld in een op vier zaken blijken ze dan een ander idee te hebben over de prioritering dan de politie over die prioriteit (uitkomst van onderzoek in Zeeland). Ondanks het feit dat de RADAR-variant goede resultaten lijkt op te leveren ten aanzien van de instroom van discriminatiezaken binnen de voormalige politiekorpsen (huidige eenheden), blijken veel korpsen (eenheden) daarvan toch principieel tegenstander.

gaten en vragen soms bijvoorbeeld ze om een aanpassing van de maatschappelijke code in de politieadministratie. Voor de afhandeling van de zaak zijn meestal politiefunctionarissen van de wijkteams en soms rechercheurs verantwoordelijk. Het is daarom van belang te weten op welke wijze zij het incident hebben opgenomen in de politieadministratie (BVH). Dat geeft inzicht in de context waarbinnen zij het incident beschouwen.

Uit de gesprekken met (voormalige) discriminatie-contactambtenaren van politie komt naar voren dat in de periode 2010-2013 de zaakoverzichten binnen de korpsen/eenheden niet overal op een zelfde wijze tot stand zijn gekomen. Een belangrijk verschil wordt gevormd door het feit dat niet overal gebruik wordt gemaakt van de zogenaamde querylijst, en als er wel gebruik van deze lijst wordt gemaakt, er niet overal dezelfde lijst wordt gehanteerd.[43] De querylijst is een lijst met woorden of delen van woorden die allemaal kunnen verwijzen naar mutaties in het politiesysteem waarbij mogelijk sprake is van een discriminatiefeit.[44] Deze lijst is in samenspraak met het LECD-politie opgesteld.

Periodiek wordt uit het systeem de query gedraaid, en deze wordt in een aparte systeemomgeving gezet. In de regel is het dan de contactambtenaar discriminatie die met de mutaties aan de slag gaat, maar er zijn ook voorbeelden van administratief medewerkers, informatieanalisten – al dan niet gestationeerd bij de Regionale Infodesk – die deze taak op zich nemen. Als de zaken 'door de querycontrole komen' worden ze toegevoegd aan de zaaksoverzichten zoals die in Excel ten bate van de POLDIS-rapportages worden gemaakt.[45] Dit is echter de minimale variant van het werk van de contactambtenaren, want natuurlijk biedt het doorlezen van de 'querymutaties' ook de mogelijkheid verbalisanten te corrigeren (bijvoorbeeld op het verkeerd invullen van feitcodes - f-codes - in het systeem), hen te vragen naar de stand van zaken rond een opsporingsonderzoek dat commune of specifieke discriminatie betreft.[46]

---

[43] Sommige regio's werken met een lijst die dertig woorden telt, terwijl andere regio's boven de vijftig zitten, aldus een respondent van een antidiscriminatievoorziening.

[44] 'Mogelijk sprake', omdat er in de query op basis van de 'discriminatiewoorden' soms ook mutaties worden uitgefilterd die niets te maken hebben met een discriminatie-incident. Zo staat de term 'moske*' op de querylijst. Het uitvoeren van een zoekslag (query) op deze term betekent echter ook dat naast eventuele discriminatiezaken (bijvoorbeeld een bekladding van moskee met een opruiende racistische tekst) ook allerlei andere mutaties die niets te maken hebben met discriminatie, zoals een verkeersincident op de hoek van een x-moskee zullen meekomen in de query.

[45] De eerste POLDIS dateert van 2008 waarbij het LECD-politie heeft aangegeven wat er op het zaaksformulier moest staan. In 2012 heeft het LECD de ingrediënten voor het nieuwe formulier vastgesteld, maar als met alles dat vanuit het LECD-politie kwam, gold dat als een advies, aldus de toenmalige projectleider van het LECD-politie.

[46] De tijd die contactambtenaren politie kunnen besteden aan hun 'discriminatietaak' verschilt nogal. Sommige van deze politiefunctionarissen zijn geheel vrijgesteld voor de taak, terwijl er ook zijn die het 'erbij doen'. Verder zijn er verschillende modellen ten aanzien van de eventuele (administratieve) ondersteuning die contactambtenaren krijgen bij hun werkzaamheden. Bij sommige van hen is er daar geen sprake van, terwijl voor anderen dat wel het geval is, en er bijvoorbeeld ook per district nog steun is in de coördinerende sfeer.

Hoewel de contactambtenaren discriminatie hun functie niet uitoefenen in 'de lijn' van de organisatie, worden er in de gesprekken met hen wel voorbeelden gegeven van zaken waarin zij min of meer dwingend optreden naar bijvoorbeeld chefs van wijkteams. Dat optreden komt dan meestal voort uit het feit dat de contactambtenaar op basis van de query kan zien dat een bepaalde discriminatiezaak niet is opgepakt, terwijl daarvoor ogenschijnlijk wel alle aanleiding is.

Het werken met de query wordt ten tijde van de onderzoeksperiode (2010 - 2013), zoals hiervoor gezegd, niet in elk korps toegepast. In sommige korpsen wordt voor het vullen van de zaaksoverzichten ten bate van de POLDIS slechts gekeken naar de feitcodes in het registratiesysteem waarbij slechts de code F50 (discriminatie) wordt geteld. Hierdoor komt het totaal aan ingestroomde discriminatiezaken relatief lager uit dan in andere korpsen. Het voormalige korps Haaglanden vormt hiervan het meest pregnante voorbeeld. Of zoals de toenmalige portefeuillehouder van dit korps het verwoordt: "We hadden simpelweg geen personeel om de zaaksoverzichten te voeden op basis van de query (Den Haag). De zaakoverzichten in Excel voor de POLDIS werden louter gevuld op basis van het tellen van de zaken met de F50 (=discriminatie)-code. Wel hadden we toentertijd op elk bureau een taakaccenthouder en een MT-lid dat aanspreekbaar was op het onderwerp." [47] Het voormalige korps Rotterdam-Rijnmond volgt daarentegen precies de andere weg: er wordt daar in het geheel niet meer vertrouwd op de feitcodes in het registratiesysteem, slechts de uitkomst van de query is in deze regio in de loop van de onderzoeksperiode (2010-2013) leidend voor het vullen van de Excellijsten ten bate van de POLDIS.[48]

Ten aanzien van de wijze waarop de zaakoverzichten tot stand komen, de rol van de querylijsten en de samenstellers ervan, moet op deze plaats nog worden gememoreerd, dat op basis van de gesprekken met politiefunctionarissen duidelijk is geworden dat de wijze waarop de contactambtenaren discriminatie zijn vrijgemaakt in het verleden (en in sommige gevallen ook nu nog) niet altijd voldoende ruimte lijkt te geven voor een adequate uitoefening van hun taak. Voor de huidige situatie lijkt die vooral ook voort te komen uit de onzekerheid over definitieve borging in de nieuwe organisatie van de Nationale Politie. In andere woorden de borging van de functie voor degenen van wie

[47] Het korps Haaglanden is in deze periode, naar verluidt, overigens niet het enige korps waar geen gebruik van de query wordt gemaakt.

[48] Medio 2015 wordt in de vorm van een pilot voor het eerst een landelijke query op discriminatiezaken gedraaid met het softwareprogramma BRAINS. Indien deze werkwijze succesvol blijkt te zijn, zullen de verschillende grondslagen op basis waarvan de discriminatiecijfers voor de politieregio's (nu eenheden) tot stand komen, binnenkort tot het verleden behoren. Overigens bestaat de mogelijkheid om landelijk de query te draaien volgens POLDIS 2013 (p. 4) al sinds 2012: "Tot dusver werden alle discriminatoire incidenten binnen de afzonderlijke regio's opgezocht en bij elkaar gebracht in de zaaksformulieren. Dit heeft alle jaren geleid tot grote regionale verschillen, waarvoor niet direct een verklaring was. Sinds 2012 is het mogelijk om eenduidige query's op de landelijke database van de politie te draaien. Hierdoor is het in theorie mogelijk in alle regio's op dezelfde manier de data te selecteren die door de betreffende regio's moet worden beoordeeld op het discriminatoir karakter."

wordt verwacht dat zij zich richten op het onderwerp discriminatie, lijkt anno 2015 weinig voorspoedig te verlopen. Te vaak lijkt het succes van aandacht voor discriminatie afhankelijk van het enthousiasme van een of enkele personen binnen de organisatie.

Een bijzonder aspect bij de instroom van discriminatiezaken binnen de politieorganisatie, vormt de vraag hoe wordt omgegaan met wat we hier kortweg zullen noemen, het gebruiken van het homoscheldwoord. Hoewel daarover in de loop van 2012 afspraken zijn gemaakt met de korpsen door het LECD-politie, is de manier waarop de korpsen (en in 2013 eenheden) hiermee zijn omgegaan – net als bij het wel of niet hanteren van de query – verschillend. Volgens het voormalige LECD-politie moet het 'homo' schelden gezien worden in de context van beledigen; een scheldwoord is in de meeste gevallen geen uiting van discriminatie, tenzij de persoon in kwestie inderdaad homoseksueel is. Het zou dus niet moeten worden meegenomen in de zaaksoverzichten. Met dit standpunt is echter niet iedereen het eens in de regiokorpsen (eenheden vanaf 2013). Het gebruik van het woord als scheldwoord wordt gezien als het discrimineren van, ofwel het zich laatdunkend uitlaten over een bepaald deel van de bevolking. Zo stelt de vertegenwoordiger van een politie-eenheid: "Homoscheld-zaken zijn bij ons wel meegenomen (schelden) in de zaaksoverzichten. We willen zicht krijgen op die tendens." Waarschijnlijk is dat tevens de wens van 'Roze in blauw' om streng(er) toe te zien op het 'homoschelden' ook doorklinkt in de zaakoverzichten van sommige regiokorpsen.[49]

De instroom van zaken bestaat dus enerzijds uit aangiften en meldingen door derden en anderzijds uit eigen waarneming van de politie. Burgers kunnen zich tot de politie wenden met een aangifte of melding, maar ook gemeenten, antidiscriminatievoorzieningen (ADV's), meldpunten of andere instanties kunnen zich tot de politie wenden. Zoals eerder beschreven bestaat er in iedere voormalige politieregio een Regionaal Discriminatie Overleg (RDO) waar politie, OM en ADV's informatie met elkaar uitwisselen.

Regionale Discriminatie Overleggen (RDO's)

De Regionale Discriminatie Overleggen vormen een belangrijk podium voor uitwisseling van gegevens en kennis over (strafbare) discriminatiezaken. Aan deze periodieke overleggen nemen deel de discriminatieofficieren van het OM (voorzitter), de operationeel portefeuillehouders van de politie, de coördinatoren van de antidiscriminatiebureaus en eventueel ook de vertegenwoordigers van de (grotere) gemeenten uit de regio. In het RDO bespreken de discriminatieofficier van het arrondissementsparket, de politievertegenwoordiger en de vertegenwoordiger van de ADV relevante discriminatiezaken. In principe kunnen allerlei discriminatiezaken worden ingebracht ter bespreking.[50] Volgens de *Aanwijzing Discriminatie* wordt het RDO in elk geval twee maal per jaar georganiseerd.

---

[49] Enkele respondenten geven aan dat het voor homo uitschelden van politiefunctionarissen heeft bijgedragen aan de instroom van discriminatiezaken voor de POLDIS-rapportage sinds iedere politie-eenheid de verplichting heeft om een 'Roze in blauw'-vertegenwoordiging te hebben (vanaf de oprichting van de nationale politie per 1 januari 2013).

[50] Ten aanzien van de werkwijze bij deze bijeenkomsten geldt ongeveer het volgende, of een variant daarop: voorafgaand aan het RDO stuurt de politie zaken naar de ADV, daarop volgt vervolgens een check op de

Op basis van de gesprekken in het kader van dit onderzoek blijkt dat er ten aanzien van de RDO's tal van varianten zijn bedacht. Deze variatie geldt zowel in de frequentie van de bijeenkomsten, de soorten deelnemers, de wijze van voorbereiden, maar bijvoorbeeld ook de krijtlijnen van wat wel en niet binnen de bijeenkomsten wordt besproken.

Ten aanzien van de frequentie is er tijdens de onderzoeksperiode sprake van een brede variëteit. In de regel komt het merendeel van de regio's wel toe aan twee bijeenkomsten per jaar. In de meeste gevallen, zover het de informatie van de respondenten betreft, zijn er echter meer bijeenkomsten op jaarbasis. Veel van de respondenten geven aan dat daar vaak ook behoefte aan bestond, omdat het praten over 'te oude zaken' weinig motiverend en ook weinig functioneel is. Bijzonder frequent – op basis van de gespreksronde – is het aantal bijeenkomsten van RDO's dat voor de Rotterdamse regio wordt gehouden, namelijk gemiddeld eens in de zes weken, een soortgelijke frequentie gold op enig moment bijvoorbeeld ook voor het RDO in Midden-Nederland.

In enkele andere regio's wordt verder ten aanzien van het RDO's aangegeven dat er überhaupt niet wordt gewacht tot een RDO om onderling overleg te hebben over discriminatiezaken, maar dat er bilateraal contact is, indien nodig geacht. Een van de politierespondenten zegt daarover: "Sinds eind 2013 is onze werkwijze veranderd. Er wordt nu niet meer gewacht op het casusoverleg binnen het RDO. Maandelijks sturen we zaken naar de officier en ADV's, en er is bijna wekelijks overleg over zaken. Hetzelfde geldt voor de eventuele terugkoppeling; er wordt niet gewacht op het casusoverleg. En, als consequentie wordt er nog maar relatief weinig besproken tijdens het RDO, omdat veel zaken voor dat moment al werden afgedaan. Er is ook sprake van de nodige bemiddeling via de ADV's. Dan blijkt dat een luisterend oor al vaak voldoende is."

Tegelijkertijd zijn er ook enkele plaatsen in het land waar tijdens een deel van de onderzoeksperiode (2010-2013) in het geheel geen RDO's plaatsvinden, hetgeen overigens ook anno 2015 geldt; het meest in het ook springende voorbeeld in dit verband is wellicht het achterwege blijven van de RDO-bijeenkomsten in de politie-eenheid Amsterdam.

De RDO's zijn in de praktijk vaak gesplitst in twee delen, namelijk een deel waarin de casuïstiek wordt besproken rond discriminatiezaken die aandacht behoeven en een deel dat meer beleidsmatig is van inhoud. In de meeste voorbeelden die worden gegeven, betreft het dan nog wel één bijeenkomst, maar is bijvoorbeeld het casusoverleg voor de pauze en het beleidsoverleg na de pauze. Op het moment dat het beleid wordt besproken schuiven, indien van toepassing, ook de vertegenwoordigers van een of meerdere gemeenten aan. Voor de regio's waar de antidiscriminatievoorziening

---

meldingen bij de ADV, en eventueel een aanvulling. Vervolgens gaat het pakketje naar het OM, zodat van daaruit bij relevante zaken de stand kan worden gegeven. Over het tijdig opmaken van de te bespreken zaken op de uiteindelijke lijst (zaken) is niet elke respondent positief. Het is soms een moeizaam proces, omdat al dan niet door bezuinigingen zowel OM, politie als de ADV's te weinig personeel blijken te hebben om de taak naar behoren uit te kunnen voeren.

RADAR actief is, geldt overigens dat de beleidsvariant geheel is losgekoppeld van het casusoverleg binnen het RDO, hiervoor wordt tweemaal per jaar een aparte vergadering (SDO) belegd.

Bij het casusoverleg komen discriminatiezaken aan bod die voor een of meer van de drie partijen de moeite lonen om te bespreken. Voor de medewerkers van de ADV's geldt daarbij in de regel dat zij een convenant hebben getekend waarin zij de vertrouwelijkheid van de gegevens die over tafel gaan respecteren.[51] Bij de meeste RDO's worden over en weer lijsten met gegevens van discriminatiezaken naar de deelnemende partijen gestuurd, zodat de een de informatie van de ander eventueel kan aanvullen.

Hoewel op papier alles redelijk goed is geregeld, en dit ook in de praktijk vaak zo uitpakt, zijn er bij de RDO's van de onderzoeksperiode (2010-2013) toch de nodige kritische kanttekeningen geplaatst door de respondenten. Deze verwijzen dan vooral naar aspecten die ervoor hebben gezorgd dat deze bijeenkomsten niet altijd optimaal verlopen.

Al dan niet voortkomende uit werkdruk wordt er zo links en rechts enige ontevredenheid geuit over het grote aantal wisselingen van discriminatieofficieren van justitie, waarbij ook de indruk ontstaat dat niet alle discriminatieofficieren even veel ruimte krijgen voor hun discriminatieportefeuille, en dat bijgevolg noodgedwongen ook andere officieren, met minder kennis over vervolging van discriminatiefeiten zich met de zaak bezig houden. Een van de ADV'ers zegt daarover: "De RDO's wringen vooral voor de discriminatieofficieren, omdat ze in de regel maar weinig tijd krijgen voor hun discriminatieportefeuille. Bovendien lijkt het geen sexy portefeuille bij het OM. Dat, en de relatieve geringe aandacht vanuit het OM voor het onderwerp, slaat ook terug op de politie-inspanningen op het thema. En op die manier houd je elkaar gevangen."

En een politiefunctionaris zegt in dit verband: "Het RDO kwam in de onderzoeksperiode onvoldoende vaak bijeen. Er waren veel wisselingen van officieren van justitie. Als er bijeenkomsten waren, waren er geen gemeentes aanwezig. Je merkte dat er sprake was van veel werkdruk; het was moeilijk om de RDO's gepland te krijgen. Het contact over discriminatiezaken was bij ons eerder met de gebiedsofficier dan met de discriminatieofficier."

Een ander kritisch element bij de RDO-bijeenkomsten wordt gevormd door de vaak wat onduidelijke rol die de gemeenten in het geheel hebben. Grootste probleem daarbij lijkt te zijn dat niet altijd duidelijk is wie nu de beste gemeentevertegenwoordiger is in het licht van de discriminatieproblematiek die op een bepaald moment actueel is.

Een aspect dat enkele malen door de officieren van justitie naar voren wordt gebracht is dat de antidiscriminatievoorzieningen soms wel erg gespitst zijn om bepaalde zaken strafrechtelijk vervolgd te krijgen, terwijl daar niet altijd voldoende gronden voor zijn; de verwachtingen zouden vaak

---

[51] De persoonsgegevens, als die al over tafel gaan binnen het RDO, zijn beperkt tot de zogenaamde KENO (de KENO-sleutel), ofwel een code bestaande uit de eerste vier letter van de achternaam, de eerste voorletter en het geboortejaar van de persoon in kwestie.

te gespannen zijn. Bovendien, zo formuleert een van de contactambtenaren discriminatie over de antidiscriminatievoorzieningen: "ADV's willen meestal erg graag de terugkoppeling horen binnen het RDO. ADV's kijken sowieso met een andere bril; ze zijn meer sociaal betrokken bij de zaken." Omgekeerd krijgt het Openbaar Ministerie van sommige vertegenwoordigers van ADV's nog wel eens het verwijt aan 'koudwatervrees' te lijden door alle risico's bij het vervolgen van discriminatiefeiten uit de weg te willen gaan. Een van de politierespondenten daarover: "Er is bij het OM sprake van een zekere voorzichtigheid: men is bang om risico's te nemen. Bang dat het komt tot verkeerde jurisprudentie." En een andere respondent uit politiehoek: "Steek je nek een keer uit!" Bijna vanzelfsprekend zien de discriminatie-officieren dit anders; zo stelt een van hen in dit verband: "Die bijeenkomsten van het RDO zijn een goed podium om te laten zien hoe het zit. Het is goed om de partijen op die manier te kunnen voorlichten. Vaak is er uitleg nodig om de politie en ADV's te laten begrijpen waarom bepaalde zaken niet worden opgepakt. Dan is het de taak van het OM te wijzen op eventueel andere mogelijkheden."

Verder zijn er kritische geluiden over de soms nogal afwachtende houding van de discriminatie-officieren in sommige arrondissementen. Een van de politie discriminatiefunctionarissen over de rol van de discriminatie-officier: "Er waren lange discussies over wie de voortrekker moest zijn bij het RDO. Het parket was erg zoekende. Er was veel discussie, bijvoorbeeld over de interpretatie van de Aanwijzing, over de vraag of op casusniveau namen zouden mogen worden genoemd." En een discriminatie-officier uit een ander arrondissement constateert over deze periode: "De regie vanuit het OM stond op een wel erg laag pitje. Bovendien was er sprake van een grote versnippering bij officieren; discriminatie was niet echt belegd bij één persoon."

Niet overal wordt het RDO omarmd. Een van de politierespondenten zegt daarover: "Het RDO kon zich – zeker in de beginjaren – in dit deel van het land niet verheugen in een hoge mate van belangstelling. Dat is anno 2015 anders: met name het openbaar ministerie spant zich nu in naar de politie, hun credo: 'politie, jullie moeten de zaken beter op orde brengen.' In de ogen van het ADV's hier schort er overigens vooral het nodige aan op de werkvloer bij de politie.

Een veel genoemd aspect in de gesprekken geldt feitelijk voor alle deelnemende partijen aan het RDO, maar ook buiten dat overleg, namelijk dat een soepele gang van zaken rond de behandeling van discriminatiezaken in (een te) hoge mate afhankelijk is van de betrokken houding van de personen die zich van de 'discriminatietaak' voor hun organisatie moeten kwijten. Een klachtbehandelaar van een antidiscriminatievoorziening schetst dit persoonsafhankelijke aspect als volgt: "Er was op een bepaald moment een politiedistrictschef die erg veel waarde hechtte aan discriminatieproblematiek, als dan een contactambtenaar niet kwam opdagen op het RDO, dan zwaaide er wat. Hoe het RDO loopt is verder ook sterk afhankelijk van de officier van justitie. Op dit moment is er wel een officier die dingen wil (uit)proberen."

7.3 Instroom zaaksoverzichten in cijfers

In de periode 2010 t/m 2013 heeft de politie 11.161 zaken in de zaaksoverzichten opgenomen die we door de keten heen volgen. In BVH wordt er een maatschappelijke code aan een zaak toegekend.

Er zijn tal van maatschappelijke codes die scoren, maar als we ze bundelen tot een aantal hoofdgroepen dan ontstaat het beeld, zoals weergegeven in Tabel 7.1. De makers van de zaaksoverzichten classificeren (zie ook Hoofdstuk 4 in Deel I) ongeveer 20 procent van de zaken als bedreiging/mishandeling, 20 procent als vernieling en 60 procent als belediging. De BVH-code stemt voor bedreiging/mishandeling en vernieling redelijk overeen met de classificatie in de zaaksoverzichten, maar ten aanzien van belediging worden diverse codes gekozen. Naast belediging (F50) en discriminatie (F51) worden zaken ook weggezet als ruzie, overlast, aandachtsvestiging of een overtreding.

Tabel 7.1 Maatschappelijke klasse in BVH van geregistreerde discriminatiezaken (2010-2013)

	Aangiften	Mutaties	Totaal	Percentage van totaal
Belediging	876	1.014	1.890	17 %
Discriminatie	772	617	1.389	12 %
Ruzie	39	766	805	7 %
Overlast	86	689	775	7 %
Aandacht	0	516	516	5 %
Overtreding	29	186	215	2 %
Bedreiging	906	198	1.104	10 %
Geweld (mishandeling)	1.240	170	1.410	13 %
Vernieling	1.462	442	1.904	17 %
Diefstal	205	25	230	2 %
Overig	82	841	923	8 %
Totaal	5.697	5.464	11.161	100 %

Daarnaast geeft Tabel 7.1 inzicht in de vraag of er een aangifte dan wel een mutatie ten grondslag licht aan de registratie. Een mutatie staat voor een melding, maar ook eigen waarneming door de politie. Volgens BVH zijn van de 11.161 zaken die we door de keten heen volgen 5.697 zaken (51 procent) als een aangifte geadministreerd en 5.464 zaken (49 procent) als een mutatie.

De toegekende maatschappelijke code is een indicatie dat er op de zaaksoverzichten ook meldingen voorkomen waarbij er geen sprake is van strafbare discriminatie (specifiek of commuun) of waarbij de politie in ieder geval niet de intentie lijkt te hebben om de zaak strafrechtelijk op te pakken. Een codering als 'ruzie' of 'aandachtsvestiging' suggereert immers niet een strafrechtelijk optreden.

7.4 Opsporen of bemiddelen

De politieadministratie onderbouwt, naast de gekozen maatschappelijke code, ook op nog een andere manier de stelling dat strafrechtelijk optreden niet altijd de keuze (of mogelijkheid) is van degene die de zaak heeft opgepakt. De politie kan namelijk, als er een 'verdachte' in beeld komt,

deze persoon op twee manieren muteren in BVH: als verdachte of als betrokkene. De politiefunctionaris zal iemand (in eerste instantie) als betrokkene noteren als het niet duidelijk is, of er sprake is van een strafbaar feit, als het onduidelijk is wie nu dader en wie nu slachtoffer is, of als de politiefunctionaris wil aansturen op bijvoorbeeld bemiddeling door de wijkagent en/of door te verwijzen naar een antidiscriminatievoorziening (ADV).

In Tabel 7.2 is weergegeven of er een of meer verdachten in een zaak zijn geregistreerd in BVH, een of meer betrokkenen *zonder* dat er verdachten in beeld zijn of dat hier geen sprake van is. We zien dat de categorieën waar de opstellers van de zaaksoverzichten belediging in gedachten hebben, maar waar het wijkteam kiest voor ruzie, overlast of aandachtsvestiging er wel vaak een persoon in beeld is, maar dat deze persoon wordt geregistreerd onder de noemer van betrokkene.

Tabel 7.2 Zaken met verdachte/betrokkene naar maatschappelijke code

	Verdachte(n) (N=4.755)	Betrokkene(n) (N=2.358)	Geen VE/BETR (N=4.048)
Belediging	80 %	5 %	15 %
Discriminatie	37 %	17 %	46 %
Ruzie	3 %	80 %	17 %
Overlast	35 %	37 %	28 %
Aandacht	-	62 %	38 %
Overtreding	92 %	4 %	4 %
Bedreiging	66 %	11 %	23 %
Geweld (mishandeling)	69 %	8 %	23 %
Vernieling	16 %	7 %	77 %
Diefstal	50 %	10 %	40 %
Overig	12 %	41 %	47 %

Bovenstaand gegeven onderstreept dat de zaaksoverzichten die ten grondslag liggen aan de POLDIS-rapportages zaken bevatten waarbij de politie geen strafrechtelijke vervolging kan of wil nastreven.

Er zijn in het analysebestand 6.406 zaken waarin geen verdachte bekend is. Bij 2.358 van deze zaken is er weliswaar geen verdachte genoteerd, maar zijn er wel een of meer betrokkenen. Dit zijn, zoals gezegd, naar verwachting zaken waarbij er geen sprake is van strafbare discriminatie of zaken waarin de politie (al dan niet in overleg met het OM) aanstuurt op bemiddeling. Tabel 7.2 laat zien dat er relatief vaak alleen een betrokkene wordt genoteerd bij ruzie, aandachtsvestiging, overig, overlast en discriminatie. In absolute getallen gaat het om respectievelijk 664 (ruzie), 320 (aandachtsvestiging), 377 (overig), 287 (overlast) en 236 (discriminatie) zaken.

Een van de redenen om op bemiddeling en niet op strafvervolging in te zetten is de leeftijd van de verdachte. In het zaaksoverzicht van de politie lezen we bijvoorbeeld dat een 13-jarige jongen op Hyves een profiel aanmaakt op de naam van een Marokkaanse klasgenoot en onder andere daarop schrijft: "Kut Marokkanen, flikker op naar je eigen land, vieze homo's". Van deze zaak is geen aangifte gedaan en de politie heeft de 13-jarige jongen niet als verdachte, maar als betrokkene aangemerkt.

Een voorbeeld van een andere zaak waarbij er geen aangifte wordt gedaan, maar waarbij wel duidelijk is wie er achter zit, is het volgende geval: "Een homostel wordt lastiggevallen door de buurjongen en zijn vriendjes. In de mutatie is een brief opgenomen die het stel aan hun buren heeft gestuurd. Hierin staat dat het stel denkt dat ze weggepest worden door de buurjongen vanwege hun geaardheid. Buurjongen zou een van het stel hebben bespuugd en uitgescholden: homo!" De buurjongen staat hierbij niet als verdachte, maar als betrokkene genoteerd.

Ook in de gesprekken worden waar het gaat om burenruzies en discriminatie frequent voorbeelden aangehaald van homostellen die worden gepest in hun woonomgeving. In eerste instantie valt de keuze bij dit soort zaken vaak op bemiddeling waarbij meestal de wijkagent, maar ook de ADV's een belangrijke rol kunnen spelen. Als het uiteindelijk dan toch tot aangifte komt, dan is er overleg met het OM om de kans op succes te bespreken. [52]

De politie is in de regel terughoudend bij het starten van een strafrechtelijk traject in geval van een burenruzie, discriminatie in de woonomgeving of woonoverlast waaruit burenruzies ontstaan. Of zoals een van de politiefunctionarissen in de interviewronde stelt: "Bij een burenruzie is het altijd wegen tussen mediation of een aangifte. Een aangifte opnemen voor discriminatie is ook niet altijd verstandig in verband met het polariseren. Het is bovendien vaak erg moeilijk om te beoordelen of er wel sprake is van een strafbaar feit." Veruit in de meeste gevallen heeft het dus de voorkeur om met de betrokken partijen om tafel te gaan zitten om tot een vergelijk te komen. Het is ook om die reden dat verbalisanten vaak met opzet kiezen voor het aanvinken van de rol van betrokkene bij het optekenen van een feitenrelaas van burenruzie, waarschijnlijk vooral om de verhouding tussen de buren niet nog slechter te maken dan ze al is door de weg van strafvervolging te kiezen. En in sommige gevallen is het ook denkbaar dat de ruziemakers toch niet per se aangifte willen doen.

7.5 Zaken zonder verdachte of betrokkene

Bij 4.048 zaken is er geen verdachte of betrokkene bekend in BVH. Bij 2.131 van deze zaken geeft de BVH-administratie aan dat er wel aangifte is gedaan. Het ontbreken van een aangifte betekent dat er in 1.917 gevallen slechts een mutatie van het voorval is gemaakt. Als het bij een mutatie is gebleven, betekent dit overigens niet automatisch dat de politie er niets mee heeft gedaan, maar we veronderstellen dat in weinig zaken een opsporingsonderzoek zal zijn gestart naar aanleiding van een melding.

[52] Bij een burenruzie is het opleggen van een voorwaardelijk sepot door het OM een optie.

7.5.1 Zaaksoverzichten

In de zaaksoverzichten wordt sinds 2012 – als het goed is – wel aangegeven wat de voortgang van een zaak is, maar dit is vastgelegd in termen waar we in het kader van dit onderzoek niet zo veel mee kunnen als het gaat om zicht te krijgen op de kwestie welke opsporingshandelingen zijn verricht in zaken waar geen verdachte is gevonden. Het voormalige regiokorps Amsterdam-Amstelland maakte geen gebruik van het landelijke format, maar baseerde het bericht over de voortgang op de BOSZ-indeling (het computerprogramma BOSZ is in Amsterdam-Amstelland ontwikkeld en hiermee kan een zaak door de keten heen worden gevolgd). In het kader van dit onderzoek is dat interessante informatie en daar komt bij dat de regio Amsterdam-Amstelland in de onderzoeksperiode relatief veel zaken heeft aangeleverd. Deze BOSZ-indeling is gebruikt tijdens de hele onderzoeksperiode 2010 t/m 2013. Er worden in dit systeem voor (de stand van) zaken de volgende zes categorieën onderscheiden:

- Nog in behandeling
- Afgewezen
- Onvoldoende opsporingsindicaties
- Verdachte
- Voortijdig beëindigd
- Overig/onbekend

Voor de periode 2010-2013 zitten er 2.408 zaken van de regio Amsterdam-Amstelland in ons bestand. Ruim een kwart (671 zaken) staat als niet-opgelost te boek, dat wil zeggen, dat deze zaken zonder verdachte of betrokkene zijn. Meer dan de helft van deze niet opgeloste zaken (376 zaken; 56 procent) valt in de categorie Afgewezen. 'Afgewezen' betekent in BOSZ-termen, dat de zaken niet door de (case)screening is gekomen[53]. Bij 185 zaken (28 procent) staat vermeld: 'onvoldoende opsporingsindicaties'. Deze zaken zijn in eerste instantie door de screening gekomen (niet afgewezen), maar bij nader inzien zijn er te weinig opsporingsindicaties om de zaak aan te houden. Slechts 9 zaken zijn voortijdig beëindigd (wel voldoende indicaties, maar geen politiecapaciteit). De resterende zaken (101 in getal; ofwel 15 procent) staan te boek onder de noemer Overig/onbekend.

Bij uitgescreende zaken (afgewezen) zijn er soms inderdaad weinig opsporingsindicaties te ontdekken, althans zover we dat kunnen beoordelen op basis van de samenvatting in het zaaksoverzicht. Zo lezen we bijvoorbeeld dat er straatcoaches worden uitgescholden voor homo's, maar als de politie ter plaatse komt zijn de daders gevlogen. Er zijn echter ook zaken waar, zo te lezen, toch wel degelijk mogelijkheden zijn om nader onderzoek te doen. Zo lezen we in het zaaksoverzicht de volgende zaak: "Man doet aangifte van vernieling van zijn auto. Op zijn motorkap staat met grote letters HOMO gekrast. Ook is de zijkant van zijn voertuig bekrast (geen tekst). Aangever verdenkt zijn buurjongen van de vernielingen." Ook deze zaak staat als uitgescreend (afgewezen) te boek, terwijl het nader horen van de buurjongen toch voor de hand ligt.

[53] Bij de 'casescreening' wordt besloten of de politie een zaak al dan niet in behandeling gaat nemen c.q. een opsporingsonderzoek start.

7.5.2 Dossieronderzoek naar onopgeloste zaken

Om ons inzicht van zaken waarbij *wel aangifte* is gedaan, maar waarin *geen verdachte* in beeld is gekomen, te vergroten hebben we 167 politiedossiers (zie hiervoor ook Hoofdstuk 6) nader bestudeerd. In dit deel van het dossieronderzoek is nagegaan, in hoeverre, en zo ja, welke opsporingshandelingen de politie heeft verricht, en of er – naar de mening van de dossieronderzoeker – opsporingsmogelijkheden onbenut zijn gebleven, en of er overleg is geweest met het OM over de opsporing en/of afhandeling van de zaak.

Uit het dossieronderzoek blijkt dat in 41 procent van de nader bestudeerde zaken de politie een poging heeft gedaan om een dader te achterhalen. Veelal gebruikte opsporingshandelingen zijn dan het doen van navraag rond de plaats waar het incident zich heeft voorgedaan, en het opvragen en uitkijken van videobeelden. Zo heeft de politie naar aanleiding van het uitschelden (beledigen) van twee stadstoezichthouders onderzoek gedaan in de horecagelegenheid van waaruit werd geroepen. De stadstoezichthouders schreven namelijk een parkeerbon uit en werden vanaf een terras toegeroepen door een man, die onder andere zei: “Moet je die homo's zien, kankerlijers, stelletje homo's, je loopt nu stoer, je bent aan het lachen, jullie vieze vuile homo's teringlijer, kankerlijers zijn jullie”. De politie heeft tevens de eigenaar van de bekeurde auto nagetrokken. Beide opsporingshandelingen hebben echter niet geleid tot een verdachte.

Bij de 41 procent van de zaken waarin de politie opsporingshandelingen heeft verricht zitten ook zaken waarbij er feitelijk wel een verdachte in beeld is. De politie heeft in deze zaken er echter voor gekozen de zaak informeel af te doen, zonder dat de dader als verdachte dan wel betrokkene is geregistreerd in BVH. Zo wordt er een aangifte gedaan van bedreiging naar aanleiding van een parkeersituatie waarbij de verdachte zou hebben geroepen: “Ik steek je auto in de brand. Kom naar beneden, dan snijd ik je strot af, vuile kutneger. Ga terug naar je eigen land!” Uit het dossier blijkt dat de politie meerdere gesprekken met de verdachte heeft gevoerd en dat hij begrijpt dat hij te ver is gegaan. Bovendien vindt de aangever, achteraf gezien, het bestraffen van de verdachte niet nodig.

In ruim een kwart van de bestudeerde dossiers zijn er naar de mening van de dossieronderzoeker onbenutte opsporingsindicaties. Het gaat dan voornamelijk om buurtonderzoek. Gezien het relaas zouden er in de buurt getuigen moeten zijn geweest en de politie heeft (zover we kunnen lezen in het dossier) een dergelijk spoor dan niet uitgelopen. Het gaat bijvoorbeeld om zaken waarbij sprake is van vernielingen (aanbrengen van hakenkruisen) of het pesten van buurtbewoners.

Uit Tabel 7.3 blijkt dat er enige samenhang is tussen de maatschappelijke code waaronder het incident in de administratie is verwerkt en de mate waarin er opsporingshandelingen zijn uitgevoerd. Opvallend is dat er vrijwel geen onbenutte opsporingsindicaties zijn bij zaken die onder de noemer discriminatie zijn genoteerd. Dit doet vermoeden dat de politie aangiften van discriminatiezaken – conform de *Aanwijzing discriminatie* – in onderzoek neemt als er een opsporingsspoor kan worden gevolgd.

Tabel 7.3 (On)benutte opsporingsindicaties naar maatschappelijke code

	N	Opsporings-handelingen	Onbenutte indicaties	Geen mogelijkheden
Vernieling	88	32 %	34 %	34 %
Discriminatie	19	53 %	5 %	42 %
Geweld	20	40 %	40 %	20 %
Belediging	17	53 %	41 %	6 %
Bedreiging	13	54 %	15 %	31 %
Overig	10	60 %	-	40 %
Totaal	167	41 %	27 %	32 %

Zover we in de dossiers kunnen lezen, is er zelden contact tussen de politie en het Openbaar Ministerie over zaken waarbij geen verdachte in beeld is. Bij 5 van de 167 zaken (3 procent) lezen we dat er overleg is geweest. Het is mogelijk dat meerdere zaken zijn besproken tijdens een RDO, maar daar is geen documentatie van. In twee van de zaken die zijn besproken blijkt dat er toch een verdachte in beeld was. In een derde zaak is het ook duidelijk tegen wie aangifte wordt gedaan, maar twijfelt de politie over de vraag hoe hier mee om te gaan. Het betreft een aangifte van discriminatie door de bloedbank. De bloedbank weigert een homoseksuele man als bloeddonor, terwijl – aldus de aangever – andere bevolkingsgroepen meer risicovol zijn wat betreft het dragen van ernstige ziekten. De casus is besproken met een officier van justitie. De officier vindt het, aldus het dossier, lastig en adviseert contact op te nemen met de directeur van de bloedbank, deze op de hoogte te stellen van de aangifte en uit te nodigen voor een gesprek om de richtlijnen met betrekking tot risicogroepen te bespreken.

7.6 Afdoen bij de politie of naar het OM sturen (dossieronderzoek)

Uit Figuur 7.1 blijkt dat de politie in 4.755 zaken een of meer personen de rol van verdachte heeft toebedeeld in BVH. In de regel worden deze zaken naar het OM gestuurd. Er is echter wel een aantal uitzonderingen op deze regel. Het blijkt dat 2.949 zaken (62 procent) terug te vinden zijn bij het OM middels de RAC-koppeling. Dit betekent dat 1.806 zaken (38 procent) niet naar het OM zijn gestuurd.[54] Om hier meer zicht op te krijgen zijn 102 dossiers nader bestudeerd (zie ook paragraaf 6.3.1).

Voordat we de resultaten van dit dossieronderzoek bespreken staan we eerst stil bij welke uitzonderingen er zijn op de regel ‘naar het OM sturen’. De eerste uitzondering zijn de transacties aangeboden en de strafbeschikkingen opgelegd door de politie. Als deze worden voldaan (betaald), dan komen deze zaken niet binnen bij het OM. Pas als er niet wordt betaald, worden ze door het CJIB

[54] Dit percentage is in realiteit naar alle waarschijnlijkheid iets kleiner, omdat we er van uit mogen gaan dat de koppeling tussen de politie- en OM-administratie niet voor de volle 100 procent is gelukt (zie ook paragraaf 6.2).

naar het OM gestuurd. De politie is hiertoe bevoegd bij voornamelijk overtredingen en enkele categorieën misdrijven, te weten dronken rijden (tot een bepaald promillage) en een aantal economische en milieumisdrijven. De politie is niet bevoegd om strafbeschikkingen uit te vaardigen voor discriminatiezaken.

Een tweede uitzondering zijn de technische sepots. Als op voorhand duidelijk is dat de verdachte niet vervolgbaar is door gebrek aan bewijs (sepotcode 02) dan wordt de zaak veelal bij de politie geseponeerd; mogelijk wel in overleg met het OM.[55] Dit betekent dat het dossier niet wordt naar het OM wordt gestuurd en als zodanig ook niet in de OM-administratie is terug te vinden. Sinds 1 april 2013 dienen alle misdrijfzaken waarin een verdachte is geïdentificeerd aan het OM te worden voorgelegd. Toch betekent dit niet dat al die zaken een parketnummer krijgen. In 2013 is namelijk de OM-module van BOSZ ingevoerd en de afdoening van deze categorie zaken hoeft alleen daarin te worden vastgelegd. In de praktijk zien we dat een deel toch naar een parket gaat en dus wel in de OM-systemen wordt geregistreerd.

De derde uitzondering betreft jonge verdachten die naar Halt (Het alternatief) worden gestuurd. Als jongeren hun Halt-straf goed uitvoeren, krijgen ze geen strafblad, maar als ze de Halt-straf weigeren of niet goed afronden, dan gaat de zaak alsnog naar het OM.

Er zijn, zoals gezegd, 102 dossiers nader bestudeerd. De steekproef voor deze dossierstudie is getrokken op basis van de *eerste* koppeling met RAC (zie ook paragraaf 6.2). Op basis van deze eerste koppeling waren deze 102 zaken niet terug te vinden bij het OM. Na de tweede koppeling (met de extra informatie) bleek dat 53 van de 102 bestudeerde dossiers toch naar het OM waren gestuurd. Dit heeft als nadeel dat het aantal niet-ingestuurde zaken beduidend kleiner is geworden maar heeft als voordeel dat we een vergelijking kunnen maken tussen de dossiers die wel en niet zijn naar het OM zijn gestuurd.

Uit Tabel 7.4 blijkt dat technische sepots inderdaad voor een belangrijk deel voor de niet-ingestuurde zaken staan. Verder is in 14 van de 49 niet-ingestuurde dossiers niet te lezen op welke wijze deze zaak is afgedaan. De vraag is hoe we deze categorie moeten interpreteren. Zijn dit toevallige (willekeurige) zaken of staan deze zaken waarschijnlijk voor een bepaalde categorie van afdoeningen? Dat kunnen we (uiteraard) niet met zekerheid vaststellen, maar we vatten ‘onbekend’ op als een politiesepot. Deze beslissing maken we mede op basis van de samenvatting van de zaken die als ‘onbekend’ te boek staan en de overige informatie uit de zaaksoverzichten. Zo is er, bijvoorbeeld, een zaak waarbij een man bij de openbare vertoning van een film in kader van het gay-festival voor het scherm gaat staan en richting publiek beide middelvingers opsteekt en zegt: “Fuck you.” Uit het zaaksoverzicht blijkt dat deze zaak is afgewezen, wat we interpreteren als geseponeerd.

Verder laat Tabel 7.4 zien dat de politie in zeven zaken een transactie aanbiedt, terwijl dit bij discriminatie eigenlijk niet kan. Als we deze zeven zaken nader bekijken dan blijkt dat de verbalisant blijkbaar heeft besloten om het discriminatoire aspect links te laten liggen. Er zijn mini’s (boetes)

[55] Dit is de situatie tot begin 2013.

uitgeschreven voor respectievelijk: uitjouwen, wanordelijkheden, openbare dronkenschap, signalering boete, negeren verordening en een vechtpartij. De laatste zaak die met een mini-pv is afgedaan (vernieling); dat de verdachte hierbij de verbalisanten voor “homo” uitmaakte, is blijkbaar genegeerd bij de strafoplegging.

Tabel 7.4 Afdoening bij de politie (dossieronderzoek)

	Aantal	*Wel overleg met het OM*
Sepot	20	*13*
Aangifte ingetrokken	5	
Transactie	7	*1*
Halt	3	*2*
Onbekend	14	*1*
Totaal	49	*17*

Als een zaak bij de politie is geseponeerd dan is er daarover wel geregeld overleg met het OM. In ongeveer twee van de drie (13 van de 20) sepotzaken – dus zonder de categorie ‘onbekend’ mee te tellen – is er gedocumenteerd overleg geweest. In 4 zaken is geen sepotcode vermeld; in de overige 16 sepotzaken is er wel een sepotcode aan de zaak toebedeeld. 12 keer code 02 (onvoldoende bewijs) en de volgende codes ieder 1 maal: 01 (ten onrechte als verdachte gemeld), 03 (niet ontvankelijk), 05 (feit niet strafbaar) en 06 (dader niet strafbaar).

Er zijn drie zaken afgedaan met een verwijzing naar Halt. In de eerste zaak is een jongen op school uitgescholden voor “kankerneger”; als reactie trommelt hij een groep vrienden op om wraak te nemen. De politie komt ter plaatse na een melding van de conciërge. Klaarblijkelijk is hier de verdachte dus het doelwit van discriminatie. Tijdens een ZSM-zitting besluit de officier van justitie dat de jongen naar Halt moet worden verwezen. De tweede zaak betreft een minderjarige verdachte die politiefunctionarissen uitscheldt voor “kankerjoden” en bij de derde Halt-verwijzing gaat het om drie minderjarige jongens die graffiti hebben gespoten – onder andere het getal ‘66’, het woord ‘homo’ en een tekening van een penis – op de achterzijde van een winkelpand.

Het is overigens geen uitzondering dat minderjarigen betrokken zijn bij discriminatiezaken. Bij de 4.755 zaken met verdachte(n) zijn in totaal 6.208 verdachten betrokken. Bijna een op de vijf verdachten (1.175 van de 6.208 personen; 19 procent) is minderjarig.[56]

Tabel 7.4 laat tevens zien dat er serieuze omissies zaten in de eerste koppeling, maar dat de tweede koppeling op basis van de extra informatie beter heeft uitgepakt. Alle zaken waarvan we zouden verwachten dat ze naar het OM zouden zijn gestuurd, zijn ook teruggevonden bij het OM op basis van de tweede koppeling. We kunnen niet concluderen dat de koppeling voor de volle 100 procent

[56] Ter vergelijking: 11 procent van de verdachten van criminaliteit in 2013 is minderjarig (Criminaliteit en rechtshandhaving 2013, p. 92).

is geslaagd, maar we hebben ook geen reden om aan te nemen dat een fors deel van de naar het OM gestuurde zaken niet is gekoppeld, integendeel.

7.7 De gang door de politieschakel gedifferentieerd

We sluiten dit hoofdstuk af door de beschrijving van de gang door de politieschakel van de strafrechtketen te differentiëren. We doen dit door de doorstroom per onderzoeksjaar (uit de periode 2010-2013) te bekijken, per politie-eenheid, naar het type incident (typologie) en op basis van de discriminatiegrond.

7.7.1 Onderzoeksjaar

Bij een uitsplitsing op jaarbasis laten de jaren 2010-2012 een vergelijkbaar beeld zien wat betreft de doorstroom. Het jaar 2013 wijkt echter enigszins af; er worden enerzijds in meer zaken personen in de rol van verdachte geregistreerd, maar anderzijds worden er verhoudingsgewijs minder verdachten naar het OM gestuurd. Tabel 7.5 geeft het overzicht.

Tabel 7.5 Gang door de politieschakel van de strafrechtketen naar onderzoeksjaar uitgesplitst

	2010	**2011**	**2012**	**2013**
Geregistreerde zaken bij de politie	2.372	2.394	2.864	3.531
Zaken met verdachte bij politie	950	962	1.186	1.657
Percentage zaken met verdachte	40 %	40 %	41 %	47 %
Zaken met verdachte bij OM	636	631	743	939
Percentage zaken met ingezonden verdachten	67 %	66 %	63 %	57 %

7.7.2 Politie-eenheid

Tabel 7.6 laat zien dat de doorstroom per politie-eenheid verschilt. Vooral bij de eenheden Noord-Nederland en Den Haag is het aandeel zaken met verdachte bij de politie lager dan bij de andere eenheden. De laatste kolom van Tabel 7.6 geeft aan welk percentage van de zaken *met* verdachte(n) naar het OM zijn gestuurd. Kijken we naar het aandeel van zaken dat instroomt bij het OM op basis van zaken met verdachten bij de politie, dan zijn het de eenheid Oost-Nederland en in mindere mate de eenheid Noord-Nederland die achterblijven bij de andere politie-eenheden. Een nadere blik op de voormalige regio's van de eenheid Oost-Nederland leert dat met name bij de voormalige regio Twente een gering aantal verdachten is ingestroomd bij het OM (15 procent).

Tabel 7.6 Gang door de politieschakel van de strafrechtketen naar geografische politie-eenheden en Landelijke eenheid

Politie-eenheid	N	Verdachte in beeld	Naar OM gestuurd
Noord-Nederland	787	31 %	46 %
Oost-Nederland	1.195	47 %	31 %
Midden-Nederland	500	43 %	57 %
Noord-Holland	1.171	46 %	69 %
Amsterdam	2.408	48 %	66 %
Den Haag	335	30 %	65 %
Rotterdam	2.293	45 %	72 %
Zeeland – West-Brabant	1.289	36 %	67 %
Oost-Brabant	475	36 %	61 %
Limburg	690	36 %	67 %
Landelijke Eenheid	18	83 %	61 %
Totaal	11.161	43 %	62 %

7.7.3 Typologie van zaken

De doorstroom door de politieschakel van de strafrechtketen hangt in sterke mate samen met het type zaak. In paragraaf 6.1 hebben we een typologie van discriminatiezaken geïntroduceerd en op basis van deze typologie is Tabel 7.7 samengesteld.

In het geval dat een werknemer met een publieke taak wordt beledigd, leidt dit vrijwel altijd tot een verdachte. De werknemer met een publieke taak is namelijk vaak een politieagent (al dan niet in een aanhoudingssituatie). Aan de andere kant van het spectrum vinden we het bekladden/bekrassen van particulier en openbaar eigendom. Deze zaken worden wel aangegeven/gemeld, maar deze leiden zelden tot een verdachte (zie kolom ‘verdachten in beeld’ van Tabel 7.7).

De laatste kolom van Tabel 7.7 geeft aan welk deel (percentage) van de zaken *met* verdachte(n) is naar het OM is gestuurd. Als er een verdachte in beeld is, dan wordt 62 procent van deze naar het OM gestuurd. Dit percentage is hoger bij beledigingszaken waarbij een werknemer met een publieke taak is betrokken en zaken waarbij discriminerende leuzen worden geroepen. Bekladden en bekrassen leidt daarentegen – als er een verdachte in beeld is – relatief minder vaak tot het sturen van het dossier naar het OM.

Tabel 7.7 Typologie discriminatiezaken en gang door de politieschakel van de strafrechtketen

	N	Verdachte in beeld	Sturen naar het OM
A1: Belediging burger	3.695	35 %	52 %
A2: Belediging werknemer met publieke taak	2.353	85 %	71 %
B: Bedreiging/Mishandeling	2.109	49 %	60 %
C: Discriminatie door instellingen/instanties	257	25 %	59 %
D: Discriminerende leuzen	78	69 %	70 %
E: Bekladden/krassen particulier eigendom	325	14 %	32 %
F: Bekladden/krassen openbaar/will. eigendom	1.899	9 %	42 %
G: Overig	445	31 %	67 %
Totaal	11.161	43 %	62 %

7.7.4 Discriminatiegrond

Er zijn op voorhand weinig inhoudelijke redenen om aan te nemen dat de doorstroming in de keten afhankelijk is van de discriminatiegrond. Wel is te verwachten dat de wijze waarop de discriminatie wordt geuit van invloed is. Zo zal een slachtoffer dat wordt uitgescholden eerder in staat zijn om een verdachte aan te wijzen dan iemand bij wie er een hakenkruis in de lak van zijn auto is gekrast. Tabel 7.8 bevestigt dat uitschelden veel vaker tot een verdachte leidt dan het aanbrengen van een hakenkruis. Maar ook worden zaken rond uitschelden vaker naar het OM gestuurd dan zaken betreffende een hakenkruis. Er komt vaker een verdachte in beeld bij de discriminatiegronden ras en antisemitisme. Het doorsturen van zaken met een verdachte naar het OM vindt relatief vaker plaats als de grondslag van de discriminatie antisemitisch is. We beschikken echter niet over de gegevens om daarvan een oorzaak te kunnen vast stellen.

Tabel 7.8 Discriminatiegrond en gang door de politieschakel van de strafrechtketen

Discriminatiegrond	N	Verdachte in beeld	Naar het OM gestuurd
Ras	3.060	45 %	57 %
Seksuele gerichtheid	1.593	33 %	57 %
Antisemitisme	458	43 %	67 %
Godsdienst	280	23 %	60 %
Geslacht	48	29 %	*
Handicap	38	21 %	*
Levensovertuiging	13	*	*
Combinatie gronden	273	44 %	58 %
Uitschelden	2.864	69 %	69 %
/ Homo	*1.420*	*67 %*	*69 %*
/ Algemeen	*573*	*78 %*	*65 %*
/ Jood	*408*	*72 %*	*75 %*
/ Nazi	*318*	*63 %*	*67 %*
/ Racist	*52*	*62 %*	*53 %*
/ Combi	*93*	*78 %*	*82 %*
Hakenkruis	1.739	10 %	43 %
/ Algemeen	*1.465*	*9 %*	*42 %*
/ Nazistisch	*249*	*12 %*	*45 %*
/ Antinazistisch	*7*	*	*
/ Combi	*18*	*	*
Overig	150	35 %	56 %
Onbekend	645	39 %	54 %
Totaal	11.161	43 %	62 %

‘Uitschelden’ en ‘Hakenkruis’ zijn uitgesplitst (cursief weergegeven). Er is geen percentage in de tabel vermeld (*) als de aantallen dusdanig klein zijn dat een percentage een verkeerde indruk kan wekken.

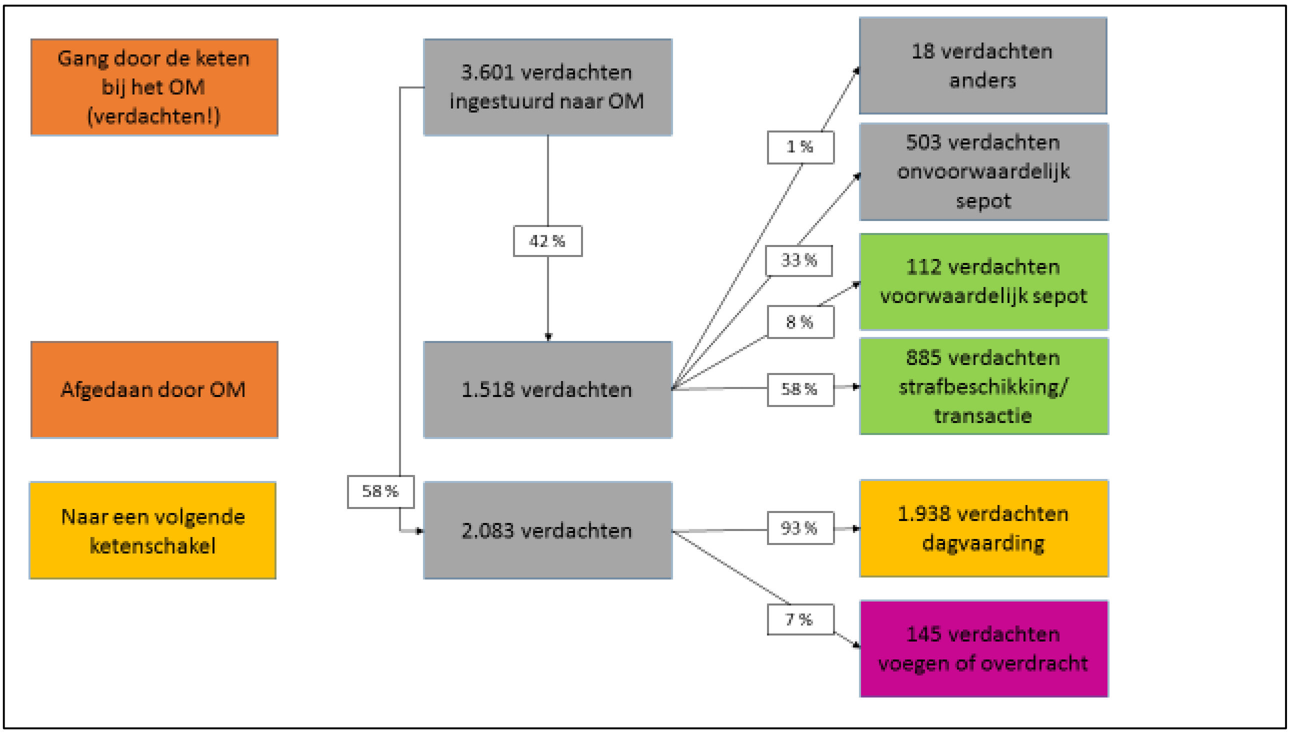
8. In- en uitstroom bij het OM

In dit hoofdstuk presenteren we de in- en uitstroom van discriminatiezaken bij het OM. Zoals in het methodenhoofdstuk (6) beschreven vormen de zaaksoverzichten van de politie uit de periode 2010-2013 het uitgangspunt voor deze exercitie. In totaal volgen we 11.161 zaken. In hoofdstuk 7 hebben we de gang door de politieschakel beschreven en hieruit blijkt dat 2.949 van deze 11.161 zaken naar het OM zijn gestuurd.

Bij het sturen van een dossier naar het OM, verandert de eenheid van registratie. De politie registreert zaken (gebeurtenissen, incidenten), maar het OM registreert verdachten. We kunnen weliswaar trachten de gang door de keten op zaaksniveau (van de politie) te blijven volgen, maar voor een juist beeld van de gang door de OM-schakel van de keten is het beter om te wisselen van registratie-eenheid, ofwel van zaaks- naar persoonsniveau te gaan. De 2.949 naar het OM gestuurde zaken corresponderen met 3.601 verdachten die zijn ingestroomd bij het OM.

We moeten hierbij de kanttekening maken dat niet noodzakelijkerwijs alle 3.601 verdachten ook verdacht zijn van een discriminatiefeit (specifieke discriminatie) of commune discriminatie. Het is immers mogelijk dat de discriminatie voor rekening van een medeverdachte komt en dat de verdachte in kwestie daar verder niets mee te maken heeft. Dat is echter niet te zien in ons bestand en daarom beschouwen we deze 3.601 verdachten als instroom bij het OM.

Figuur 8.1 Gang door de keten bij het OM (verdachtenniveau)



Figuur 8.1 heeft betrekking op de eindafdoening (zover bekend). Als gevolg hiervan omvat de categorie 'Dagvaarding' 64 verdachten die een 'oproeping verdachte na ingesteld verzet' hebben ontvangen. Dit betekent dat de officier van justitie naar aanleiding van verzet tegen een strafbeschikking de zaak aan de rechter heeft voorgelegd.

In de navolgende paragrafen bezien we de gang door de keten bij het Openbaar Ministerie. De aantallen in Figuur 8.1 geven een idee over de stroom door de keten, maar hoe we deze gang moeten begrijpen, zien we niet terug in de getallen. We schetsen de wereld achter de cijfers aan de hand van de volgende vier onderwerpen:

1. Sepots bij het Openbaar Ministerie (8.1)
2. Zelf afdoen of dagvaarden (8.2)
3. Specifieke en commune discriminatie (8.3)
4. Specifieke discriminatie nader bezien (8.4)

We sluiten dit hoofdstuk af (8.5) met een beschrijving van de gang door de OM-schakel van de strafrechtketen door te differentiëren. We doen dit door de doorstroom per onderzoeksjaar (uit de periode 2010-2013) te bekijken, per arrondissement, naar het type incident (onze eigen typologie) en op basis van de discriminatiegrond.

8.1 Sepots bij het Openbaar Ministerie

Seponeren betekent dat de officier van justitie beslist om een verdachte niet of niet verder te vervolgen voor een strafbaar feit[57] Deze beslissing kan om verschillende redenen worden genomen. Indien er onvoldoende uitzicht bestaat op een veroordeling, dan wordt de (verdere) vervolging gestaakt met een zogenaamd technisch sepot. Het OM hanteert negen redenen die ten grondslag kunnen liggen aan een technisch sepot. In praktijk wordt 'onvoldoende bewijs' (sepotcode 02) het meest gebruikt. Andere met enige regelmaat gebruikte technische sepotcodes zijn: 'ten onrechte als verdachte aangemerkt' (sepotcode 01), 'niet ontvankelijk' (sepotcode 03) en 'feit niet strafbaar' (sepotcode 05).

Als een succesvolle vervolging technisch wel haalbaar is, maar om reden van het algemeen belang niet wenselijk, dan kan de officier van justitie van verdere vervolging afzien; een zogenaamd beleidssepot. De beoordeling of sprake is van een technisch sepot gaat vooraf aan de beoordeling of sprake is van een beleidssepot. Wanneer op technische gronden wordt beslist tot een sepot, kan er niet tevens grond zijn voor een beleidsmatig sepot van hetzelfde feit, aldus de *Aanwijzing gebruik sepotgronden*. Er worden in de Aanwijzing zeven overkoepelde redenen genoemd voor een beleidsspot.

[57] Voor een uitgebreide toelichting op het sepotbeleid van het OM verwijzen we naar de *Aanwijzing gebruik sepotgronden.*

Deze redenen zijn uitgesplitst in 42 sepotcodes. Gronden voor een beleidssepot zijn:

- door anderen dan de officier van justitie genomen of te nemen maatregelen, bijvoorbeeld een jeugdmaatregel (sepotcodes 20-23);
- samenhangend met de algemene rechtsorde, bijvoorbeeld onvoldoende nationaal belang (sepotcodes 30-32);
- samenhangend met het gepleegde feit, bijvoorbeeld een gering of een oud feit (sepotcodes 40-44);
- samenhangend met de persoon van de verdachte, zoals de leeftijd of de gezondheidstoestand van de verdachte (sepotcodes 50-56 en 58-59);
- samenhangend met de verhouding verdachte en benadeelde, zoals het onderling regelen of medeschuld van de benadeelde (sepotcodes 70-74);
- samenhangend met de beëindiging van de executie van de strafbeschikking – als de straf of maatregel geheel of gedeeltelijk is mislukt, moet de zaak opnieuw worden beoordeeld. Er kunnen dan redenen zijn om niet te dagvaarden (sepotcodes 77, 82-86, 90-98);
- administratief sepot, een dubbel ingeboekte zaak (sepotcode 99).

Er kan ook sprake zijn van een voorwaardelijk sepot. Dit geldt niet bij technische sepots, maar aan beleidssepots kunnen wel voorwaarden worden verbonden (conform art. 167 lid 2 Sv). Dit betekent dat de officier beslist om de zaken te seponeren onder de voorwaarde dat de verdachte zich houdt aan een aantal bepalingen die gedurende bepaalde tijd gelden. Als de verdachte aan de gestelde voorwaarden heeft voldaan wordt de zaak met een beleidssepot afgedaan. Om deze reden hebben we het voorwaardelijk sepot in Figuur 8.1 – net als de strafbeschikking en transactie – groen gekleurd. Het betreft immers een inhoudelijke interventie.

Tabel 8.1 Sepotgronden

	Onvoorw. Sepot (N = 503)	**Voorw. Sepot (N = 112)**	**Totaal (N = 615)**
Technisch sepot	**57 %**	**-**	**47 %**
- Onterecht als verdachte	3 %		2 %
- Onvoldoende bewijs	*47 %*	-	*38 %*
- Niet ontvankelijk	*5 %*		*4 %*
- Feit niet strafbaar	*2 %*		*2 %*
Beleidssepot	**43 %**	**100 %**	**53 %**
- Andere maatregel/straf	*2 %*	*9 %*	*3 %*
- Gepleegde feit	*9 %*	*19 %*	*11 %*
- Persoon verdachte	*12 %*	*50 %*	*19 %*
- Verhouding tot benadeelde	*11 %*	*22 %*	*13 %*
- Executie strafbeschikking	*1 %*	-	*1 %*
- Administratief	*8 %*	-	*7 %*

Figuur 8.1 geeft aan dat de verdenking (of meerdere verdenkingen) tegen 615 van de 3.601 verdachten (17 procent) is geseponeerd.[58] Als we nader naar de toegekende sepotcodes kijken dan blijkt dat het in ongeveer de helft van de gevallen een technisch sepot betreft, terwijl de andere helft bestaat uit beleidssepots. Van de 328 beleidssepots zijn er 112 sepots (34 procent) voorwaardelijk. Gebrek aan bewijs is de belangrijkste reden voor een technisch sepot, terwijl 'het feit', 'de persoon van de verdachte' en 'de verhouding tussen verdachte en benadeelde' de voornaamste drie redenen zijn voor een beleidssepot.

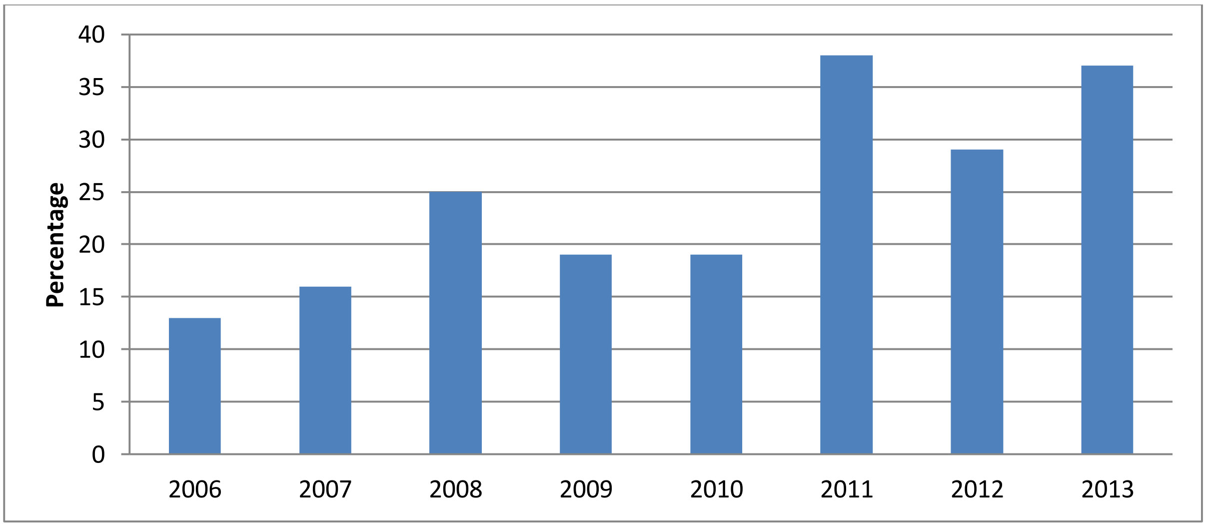
Als we het sepotpercentage per jaar bekijken, met als jaar waarop het dossier is opgemaakt bij de politie, dan is het percentage in de periode 2010-2013 redelijk stabiel. In 2010 wordt van 17 procent van de verdachten de zaak geseponeerd, in 2011 bij 20 procent van de verdachten en in 2012 en 2013 ligt dit percentage op 16 procent.

8.1.1 Sepots bij specifieke discriminatiezaken

De overgrote meerderheid van de zaken die instroomt bij het Openbaar Ministerie heeft betrekking op commune discriminatie (zie ook paragraaf 8.3). Het genoemde sepotpercentage van 17 procent heeft dan ook vooral betrekking op commune discriminatie. Om inzicht te krijgen in het sepotpercentage bij specifieke discriminatie gebruiken we de jaarlijkse rapportage van het LECD-OM: *Cijfers in Beeld*. Hierbij merken we op dat *Cijfers in Beeld* op feit-niveau rapporteert.

Zoals Figuur 8.2 laat zien, schommelt het sepotpercentage per jaar – op zich is dit niet verrassend gezien de relatief kleine aantallen – maar er lijkt wel sprake van een stijgende tendens. Vooral de stijging in 2011 ten opzichte van 2010 is opvallend.

Figuur 8.2 Sepotpercentage bij specifieke discriminatie (feitenniveau)



Bron: Cijfers in Beeld; opeenvolgende jaarrapportages

[58] Als een persoon van meerdere feiten is verdacht en – bijvoorbeeld – een van deze feiten wordt geseponeerd, maar voor een of meerdere andere feiten gedagvaard of afgedaan met een strafbeschikking, dan is deze persoon niet meegeteld onder de noemer sepot. Alle feiten (maar het gaat vaak om een enkel feit) van deze 615 verdachten zijn geseponeerd.

De stijging van het aantal sepots in 2011 is ook het LECD-OM opgevallen. Daarom heeft het LECD deze geseponeerde zaken nader bekeken; op grond van de analyse concludeert het LECD dat: "in het overgrote deel van de gevallen het discriminatiefeit terecht was geseponeerd. In die zaken was bijvoorbeeld onvoldoende bewijs voor het discriminatiefeit, of bleek er bij nader inzien geen sprake te zijn van een uitlating of handeling die onder de discriminatieartikelen viel. Het relatief hoge aantal sepots in 2011 kan dan ook niet verklaard worden door te zeggen dat het OM zaken te makkelijk seponeert." (Cijfers in Beeld 2011, p. 47)

Volgens de Aanwijzing Discriminatie moet er terughoudend worden omgegaan met beleidssepots. De Cijfers in Beeld-rapportages laten echter zien dat er in praktijk wel degelijk tot beleidssepot wordt besloten bij specifieke discriminatiefeiten. In *Cijfers in Beeld 2010* (p. 48) wordt dit fenomeen als volgt gerechtvaardigd:

> Door sommigen wordt uit deze richtlijn de conclusie getrokken dat bij bewijsbare discriminatiefeiten altijd moet worden vervolgd en dat de opportuniteit altijd een gegeven is. Deze conclusie is niet juist: iedere zaak heeft weer andere aspecten die in aanmerking genomen dienen te worden bij de beslissing of er vervolgd gaat worden en of vervolging opportuun is. In uitzonderlijke gevallen kan die afweging leiden tot de conclusie dat er geen strafrechtelijke reactie moet volgen, ook al is de zaak bewijsbaar en de verdachte strafbaar. De Aanwijzing Discriminatie zou een te knellend keurslijf worden als de ruimte voor de officier van justitie om indien nodig een andere afweging te maken volledig zou ontbreken.

Zoals opgemerkt heeft het LECD-OM de sepots van 2011 nader bekeken. Er wordt weliswaar meestal terecht geseponeerd, maar er wordt vaak ten onterechte een beleidssepotcode op de zaak geplakt. Deze bevinding is als volgt verwoord in Cijfers in Beeld 2011 (p. 49):

> Het bleek dat in een groot aantal gevallen aan een discriminatiefeit een beleidssepot was gegeven, terwijl de zaak zich technisch gezien niet leende voor een vervolging. In die gevallen had dus een technisch sepot moeten worden gegeven. Bij het grootste deel van de zaken waarbij het beleidssepot de onjuiste sepotgrond was, viel het feit niet onder de delictsomschrijving van één van de discriminatieartikelen. Een sepot met 05 (feit niet strafbaar) was daarom beter geweest. In een paar gevallen was er sprake van onvoldoende bewijs (02).

De cijfermatige verdeling technische versus beleidssepots – zoals gepubliceerd in *Cijfers in Beeld* – levert dus een verkeerd beeld op en daarom geven we deze cijfers hier niet weer. De conclusie van het LECD-OM is dat in enkele gevallen een beleidssepot wordt gegeven, maar dat voor bijna alle sepots geldt dat deze feiten anders toch ook niet tot een veroordeling zouden hebben geleid (Cijfers in Beeld 2011, p. 49).

8.1.2 Dossieronderzoek naar sepots bij het OM

De sepotcodes geven weliswaar inzicht in welke richting we de reden voor het sepot moeten zoeken, maar voor een beter begrip hebben we in totaal 88 sepots nader bestudeerd. Het betreft 41 sepots met betrekking tot specifieke discriminatie en 47 sepots rond commune discriminatie.

Specifieke discriminatie

Van de 41 bestudeerde zaken zijn 20 zaken geseponeerd om technische redenen – veelal gebrek aan bewijs (sepotcode 02) en in 21 zaken betreft het een beleidssepot. Hierbij scoort een sepot in samenhang met de persoon van de verdachte het meest. Om inzicht te geven in de reden voor een sepot geven we van een aantal veelvoorkomende sepotgronden (een) voorbeeld(en).

Onvoldoende bewijs wordt vaak als sepotgrond opgevoerd als er sprake is van een ontkennende verdachte en er geen andere bewijzen zijn dan de verklaring van de aangever (woord tegen woord). Ook wij kunnen – evenals het LECD-OM – constateren dat er niet altijd voor de juiste sepotcode wordt gekozen. Zo wordt er bijvoorbeeld als reden voor sepot in het dossier aangevoerd dat er geen sprake is van een strafbaar feit (sepotcode 05), maar de zaak is desondanks onder 'onvoldoende bewijs' (sepotcode 02) geseponeerd. Een voorbeeld van 'onvoldoende bewijs' is het volgende geval:

> Aangeefster wordt langere tijd gepest door buurtkinderen vanwege haar seksuele geaardheid: wordt uitgescholden voor 'homo', er worden stenen gegooid, de schutting is beklad enz. De pesterijen hebben zowel materiële als immateriële schade tot gevolg. Uiteindelijk is aangeefster verhuisd.

In de sepotbrief aan de aangeefster legt de officier van justitie het sepot als volgt uit:

> Na bestudering van het pv en de daarin opgenomen verklaringen ben ik tot de conclusie gekomen dat er onvoldoende wettig en/of overtuigend bewijs aanwezig is om de verdachte met succes strafrechtelijk te vervolgen. Gezien de ernst en de gevolgen die het voor u heeft, kan ik mij voorstellen dat dit voor u wellicht lastig te begrijpen is. Voor succesvolle vervolging vereist de wet namelijk twee bewijsmiddelen. Omdat de verdachte ontkent en er verder geen getuigen zijn, blijft alleen uw aangifte over. Dit neemt niet weg dat ik begrijp dat u de uitingen als zeer onplezierig heeft ervaren.

Er zijn maar enkele zaken bestudeerd waarbij het feit als niet-strafbaar is bestempeld. In een geval gaat het om een – in de woorden van de officier van justitie – tendentieuze tekst met een duidelijke zweem van antisemitisme, maar de uitlating wordt niet als strafbaar gezien. De officier voegt daar in de sepotbrief aan toe: "Dit betekent niet dat het OM oordeelt dat de uitlatingen normaal of fatsoenlijk zijn; het betekent dat aan bepaalde minimumvereisten voor strafbaarheid niet is voldaan." Een andere zaak die als een niet-strafbaar feit is afgedaan betreft een sollicitant die vanwege zijn Afghaanse afkomst zou zijn afgewezen voor een stageplek. De officier wijst er in de sepotbrief op dat het maken van een onderscheid op basis van nationaliteit niet strafbaar is gesteld in het Wetboek van Strafrecht.

Er zijn vier beleidssepots van specifieke discriminatiezaken bestudeerd waarbij het feit zelf de reden tot sepot is. Het gaat dan om een gering of oud feit. Bij twee van deze beleidssepot is de verdachte op een zogeheten TOM-zitting geweest.[59] Op een TOM-zitting kan een officier van justitie (of de parketsecretaris) de verdachte een geldboete en/of een taakstraf (werkstraf) meedelen. Tevens kan het OM op een dergelijke zitting de zaak seponeren; zowel met als zonder voorwaarden. In de twee voorbeelden die we nader hebben bestudeerd, zijn er voorwaarden verbonden aan het sepot (een jaar

[59] TOM is de afkorting voor Taakstraf Openbaar Ministerie.

proeftijd). De reden om te seponeren zit in het ontbreken van de intentie om te discrimineren. Zo heeft een verdachte discriminerende grapjes gemaakt met zijn buurman als doelwit ("de zon schijnt niet maar je bent wel bruin" en "ik weet waarom jullie handen en voeten wit zijn, omdat je daarop stond toen jullie werden gespoten"). In de andere zaak is het slachtoffer uitgescholden ("parkeren kunnen jullie ook al niet" en "rot op naar je eigen land") zonder de intentie om te discrimineren, aldus het verslag van de TOM-zitting.

De sepotgrond 'persoon van de verdachte' is veertien keer gebruikt bij de bestudeerde dossiers. In een aantal zaken is de leeftijd van de verdachte reden tot sepot, zoals in een zaak waar de verdachte apengeluiden maakt richting een oude bekende en daar aan toevoegt: "neger, nikker, nikkertje." In het schriftelijk verslag van de OM-zitting lezen we onder andere dat "mevrouw op leeftijd is en niet in staat een geldtransactie te voldoen en evenmin in staat om een werkstraf te verrichten" en er wordt daarom besloten tot sepot met een proeftijd van twee jaar. Naast leeftijd is – in dit geval – ook de gezondheidstoestand (psychische klachten) van de verdachte een reden tot sepot.

Onder de sepotcodes van 'persoon van de verdachte' zitten ook een paar zaken waarbij de verdachte is getroffen door het feit of de gevolgen (sepotcode 52). Het gaat hierbij bijvoorbeeld om een verdachte die portiers heeft uitgescholden voor onder andere 'vuile kankerzwarte', maar zelf hardhandig is behandeld door de portiers en in principe aangifte zou kunnen doen van mishandeling. In een andere zaak heeft de verdachte (een marktkoopman) twee portretten van Hitler in bezit en volgens de officier vallen onder artikel 137e, lid 2 Sr. In eerste aanleg wil de verdachte geen afstand doen van de portretten. Uiteindelijk doet hij toch afstand van deze twee portretten en dat is voor de officier van justitie aanleiding om de zaak te seponeren met verwijzing naar dat de marktkoopman zijn handelswaar hierdoor kwijt is.

Tot slot zijn er twee specifieke discriminatiedossiers geseponeerd vanwege medeschuld van de benadeelde en een zaak waarin er een regeling is getroffen tussen verdachte en benadeelde. In deze laatste zaak wordt een jongen op het voetbalveld uitgescholden voor 'vuile kankerjood' en ontvangt hij sms'jes met de tekst "hey kk dikke jood". Er is een herstelbijeenkomst geweest en deze is zeer positief verlopen. De jongens hebben in bijzijn van de ouders de ruzie bijgelegd en er zijn afspraken gemaakt voor de toekomst. De officier van justitie seponeert daarom de zaak onder sepotcode 70 (verhouding tot benadeelde geregeld), maar wel met een proeftijd van een jaar.

Commune discriminatie

Van de 47 bestudeerde dossiers inzake commune discriminatie zijn er 16 afgedaan met een technisch sepot en 31 met een beleidssepot. Voor de technische sepots betreft het meestal onvoldoende bewijs; vaak is er geen aanvullende toelichting van de officier te vinden in het dossier. Er is een zaak waar wel een toelichting is, en deze geeft de indruk dat het OM een uitvoeriger toelichting vooral geeft bij zaken die (politiek) gevoelig liggen. In de desbetreffende zaak wordt een lesbisch vrouw systematisch lastig gevallen door een groep hangjongeren.[60] In het dossier lezen we:

[60] Deze zaak is bij de politie verwerkt onder de code E35 (melding overlast jeugd) en bij het OM onder strafrechtartikel 285, lid 1 (bedreiging).

> Mevrouw verklaart dat een groep jongens opmerkingen maakt omtrent haar geaardheid wanneer ze de hond uitlaat: “Vieze lesbische pot, ga je vriendin likken. Lesbische vuile pot. Lesbo's zullen wij jullie neuken, dan weten jullie wat dat is.” Mevrouw schenkt hier geen aandacht aan, maar voelt zich ernstig beledigd en bedreigd. Mevrouw durft niet meer alleen de hond uit te laten.

In de mailconversatie rond deze zaak geeft de zaaksbehandelaar van het OM aan het goed te vinden geen standaard-sepotbrief te sturen, maar een brief met uitleg over de reden voor het sepot en wellicht een aanbod voor een gesprek. De zaaksbehandelaar verklaart zich nader:

> Dit soort zaken nemen we hoog op; er is behoorlijk veel media-aandacht geweest en er is de laatste tijd (ook vanuit het COC) veel aandacht voor zaken waarin homo's vanwege hun geaardheid het slachtoffer zijn. Ik denk daarom dat een sepot verkeerd uitgelegd zou kunnen worden (het OM zegt wel dat ze prioriteit geven aan geweld tegen homo's, maar ondertussen seponeren zij de zaak) ook al is er een goede reden voor. Het is goed om het voor te zijn en het goed uit te leggen.

Uit het dossier blijkt dat er een gesprek met de aangever is geweest. Tijdens dit gesprek is besproken dat er onvoldoende bewijs is om de verdachte te vervolgen en er heeft zich geen bewijs aangediend. Daarom is de zaak tegen de aangehouden verdachte geseponeerd wegens onvoldoende bewijs.

Bij de beleidssepots zijn vier zaken geseponeerd vanwege gering feit (sepotcode 40) of gering aandeel in feit (sepotcode 41). Een van de zaken betreft verbalisanten die naar een overlast veroorzakende, dronken persoon worden gestuurd. De verdachte roept naar de verbalisanten dat ze “idioten zijn, vuile flikkers en homo’s.” De politie heeft de zaak ingeboekt onder code F51 (belediging) en het OM onder de strafrechtartikelen 266, lid 1 (belediging) en 267, lid 2 (belediging van ambtenaar in functie). Tal van dit soort feiten leiden echter in de regel wel tot een strafoplegging. Waarom er in dit specifieke geval tot een sepot is besloten, komt niet naar voren uit het dossier.

Er zijn veertien zaken geseponeerd in de categorie ‘persoon van de verdachte’. Evenals bij specifieke discriminatie spelen leeftijd en (psychische) gezondheid hier een rol, maar ook recente bestraffing en reclasseringsbelangen. Tevens zijn er zaken onder ‘gewijzigde omstandigheden’ en ‘getroffen door het feit of de gevolgen’. Een voorbeeld van een sepot onder de vlag van ‘getroffen door feit of gevolgen’ betreft de zaak van een homoseksuele man die door zijn eigen familie wordt lastiggevallen vanwege zijn homoseksualiteit. De politie heeft deze zaak geadministreerd onder de noemer stalking. De officier van justitie besluit tot een voorwaardelijk sepot met een proeftijd van een jaar. De reden voor dit sepot is, aldus het dossier, dat de reactie van de familie sterk cultureel bepaald is (Turkse cultuur) en dat de moeder door het sepot met een proeftijd van een jaar “hopelijk snapt, dat haar zoon eindelijk rust wil hebben.”

Er zijn acht zaken geseponeerd onder de vlag van ‘verhouding verdachte en benadeelde’. Een deel van deze zaken is geseponeerd, omdat er sprake is van medeschuld door de benadeelde. Tevens zijn er zaken waarbij de zaak is opgelost door middel van bemiddeling. Zo is er een zaak van een onderbuurman die (mogelijke) toekomstige bovenburen bij de bezichtiging van het pand bedreigt en beledigt omdat hij geen allochtone bovenburen (in dit geval mensen van Turkse afkomst) wil hebben

(maken te veel lawaai). De officier besluit tot een onvoorwaardelijk sepot en geeft zeven redenen voor dit besluit:

> (1) Aangever geeft aan dat partijen de zaak onderling hebben opgelost, (2) Verdachte heeft excuses aangeboden, (3) Verdachte stelt zich positief op en heeft een positieve invloed op de rest van de buurt, (4) Verdachte en aangever hebben afgesproken beiden een interview af te laten nemen wat geplaatst wordt in een buurtblad, (5) Ik heb geen redenen om te twijfelen aan deze goede afloop, (6) Verdachte heeft een strafblad maar het laatste feit dateert van ruim zeven jaar geleden. (7) Verdachte heeft psychische problemen en is wellicht het meest gebaat bij hulp. Hij heeft zich de dag van het voorval vrijwillig laten opnemen.

Normaal gesproken is het de verdachte die discriminerend gedrag of discriminerende motieven zou hebben bij een commuun misdrijf. Het is echter ook voorstelbaar dat de benadeelde (de aangever) discriminerend gedrag vertoont naar de verdachte (die daar dan mogelijk op reageert). Dat dit niet louter een theoretische optie is, blijkt uit de nader bestudeerde sepotdossiers. Bij 5 van de 47 bestudeerde sepotdossiers rond commune discriminatie blijkt er sprake te zijn van een dergelijke omgekeerde situatie. Een voorbeeld van een dergelijke situatie is het volgende geval (aangifte van eenvoudige mishandeling):

> Na een melding uitgegeven door de meldkamer zijn we ter plaatse gegaan. Aldaar zou een meisje geslagen zijn door een ander meisje. Na de beide partijen te hebben aangehoord en na overleg met JZZ verdachte aangehouden ter zake mishandeling. Verdachte gaf aan al langer uitgescholden te worden voor 'zwarte' en 'neger' door kinderen uit de buurt waar zij haar krantenwijk loopt. Sinds een jaar worden er ook kranten uit haar tas gepakt waardoor zij gekort wordt haar salaris. Verdachte zag vandaag dat een meisje kranten uit haar tas pakte en sprak een vriendin hierop aan. Deze gaf een grote mond en de verdachte sloeg vervolgens de aangeefster.

De officier van justitie besluit deze zaak voorwaardelijk te seponeren (proeftijd van een jaar) onder de noemer van medeschuld benadeelde (sepotcode 71).

8.2 OM-afdoening of dagvaarding

Het Openbaar Ministerie heeft van de wetgever de bevoegdheid gekregen om strafzaken zelf af te doen. Dat geldt voor zaken waarbij vervolging waarschijnlijk niet tot strafoplegging leidt (technische sepots) en zaken waar vervolging niet wenselijk wordt geacht (beleidssepots), maar het OM heeft ook de mogelijkheid tot een afdoening buiten de rechter. Dit is slechts mogelijk voor zaken waarvoor een maximaal gevangenisstraf van zes jaar staat. Het OM kan een schikking aan de verdachte voorstellen (transactie). Als de verdachte betaalt dan wordt van verdere strafvervolging afgezien. Het OM kan echter sinds 2006 ook een strafbeschikking opleggen (Wet OM-afdoening). Een belangrijk verschil met een transactie is, dat geen *schikking wordt voorgesteld*, maar dat *een beschikking wordt opgelegd*. Tegen een strafbeschikking moet een verdachte *actief verzet* aantekenen.

Bij een strafbeschikking kan er – evenals bij een transactie – *naast* een geldboete worden besloten dat ook een taakstraf (maximaal 180 uur) of een schadevergoeding onderdeel uitmaakt van de straf. Ook kunnen er bijzondere voorwaarden worden opgelegd, zoals het ondergaan van een behandeling.

De Wet OM-afdoening stamt weliswaar uit 2006, maar de invoering ervan is fasegewijs gegaan. Dat zien we ook terug in onze onderzoeksperiode. In 2010 wordt deze OM-afdoening nog nauwelijks gebruikt. In de periode 2010-2013 neemt de toepassing van de strafbeschikking echter toe en neemt het gebruik van de transactie navenant af. Tezamen is het aantal strafbeschikkingen/transacties – in verhouding tot dagvaarden en seponeren – in de periode 2010-2013 redelijk stabiel (zie ook Tabel 8.7, paragraaf 8.5.1).

8.3 Specifieke of commune discriminatie

In de onderzoeksvragen komt de doorstroom van specifieke en commune discriminatiezaken aan bod. Het probleem bij het scheiden van specifieke en commune discriminatiezaken is, zoals ook geschetst in het methodenhoofdstuk van Deel II, dat de politie geen code heeft om specifieke discriminatiezaken te registreren. Er bestaat weliswaar code F50 (discriminatie), maar deze code wordt soms ook gebruikt bij commune discriminatie, terwijl specifieke discriminatie ook onder andere codes kan worden geadministreerd, zoals F51 (belediging). Om zicht te krijgen op het aanbod van specifieke discriminatiezaken bij de politie kunnen we wel terug redeneren vanuit de OM-administratie.

Er zijn – zoals in het begin van dit hoofdstuk gesteld – 2.949 zaken door de politie naar het Openbaar Ministerie gestuurd. Van deze 2.949 zaken zijn er in totaal 226 zaken (8 procent) waarbij het OM het feit (de feiten), onder andere, als discriminatiefeit classificeert. Bij de politie staan 132 van deze zaken geregistreerd onder de code F50 (discriminatie). Er zijn daarmee 94 zaken door de politie naar het OM gestuurd waarbij de politie de zaak heeft geregistreerd onder een andere code dan F50, maar waar het OM (onder andere) een discriminatie-artikel aan toekent. De codes waaronder de politie deze zaken heeft gestuurd zijn: discriminatie (132 zaken), belediging (35 zaken), geweld (26 zaken), bedreiging (12 zaken), overlast (8 zaken), vernieling (8 zaken) en overig (5 zaken).

Om te berekenen – beter gezegd: om te schatten – wat het aantal specifieke discriminatiezaken is door de keten heen, nemen we het aandeel van de ingezonden zaken die door het OM als specifieke discriminatie zijn bestempeld als uitgangspunt. Van iedere ingezonden categorie van zaken kijken we welk deel door het OM als specifieke discriminatie is bestempeld en het resterende deel bestempelen we dan als commune discriminatie.

Tabel 8.3 Instroom specifieke en commune discriminatiezaken bij het OM (2010-2013)

Geregistreerd bij de politie als:	Aantal ingestroomde zaken	Specifieke discriminatie zaken	Aandeel specifieke discriminatie	Aandeel commune discriminatie
Discriminatie	253	132	52,2 %	47,8 %
Belediging	1.038	35	3,4 %	96,6 %
Geweld	669	26	3,9 %	96,1 %
Bedreiging	410	12	2,9 %	97,1 %
Overlast	144	8	5,6 %	94,4 %
Vernieling	142	8	5,6 %	94,4 %
Overig	293	5	1,7 %	98,3 %
Totaal	2.949	226	7,7 %	92,3 %

We kunnen op basis van de instroomgegevens bij het OM schatten wat de verdeling specifieke-commune discriminatie van de *geregistreerde zaken met verdachten* bij politie is geweest. Hierbij nemen we aan dat zaken met verdachten bij de politie *dezelfde procentuele verdeling* tussen specifieke en commune discriminatie kent als de zaaksinstroom bij het OM. Die aanname kunnen we echter niet met data onderbouwen.

Tabel 8.4 Schatting specifieke en commune discriminatiezaken met verdachte bij de politie

Geregistreerd bij de politie als:	Aantal verdachten	Aandeel specifiek	Aantal specifiek	Aandeel commuun	Aantal commuun
Discriminatie	516	52,2 %	269	47,8 %	247
Belediging	1.503	3,4 %	51	96,6 %	1.452
Geweld	969	3,9 %	38	96,1 %	931
Bedreiging	726	2,9 %	21	97,1 %	705
Overlast	278	5,6 %	15	94,4 %	263
Vernieling	311	5,6 %	18	94,4 %	293
Overig	452	1,7 %	8	98,3 %	444
Totaal	4.755		420		4.335

Op dezelfde wijze kunnen we de verdeling specifieke en commune discriminatiezaken schatten van de in de zaaksoverzichten *geregistreerde zaken* bij de politie. Het uitgangspunt voor de schatting is nu het totaal aan ingestroomde zaken (11.161 zaken) bij de politie. Tabel 8.5 geeft het resultaat van deze berekening.

Tabel 8.5 Schatting geregistreerde specifieke en commune discriminatiezaken bij de politie

Geregistreerd bij de politie als:	Aantal verdachten	Aandeel specifiek	Aantal specifiek	Aandeel commuun	Aantal commuun
Discriminatie	1.389	52,2 %	725	47,8 %	664
Belediging	1.890	3,4 %	64	96,6 %	1.826
Geweld	1.410	3,9 %	55	96,1 %	1.355
Bedreiging	1.104	2,9 %	32	97,1 %	1.072
Overlast	775	5,6 %	43	94,4 %	732
Vernieling	1.904	5,6 %	107	94,4 %	1.797
Overig	2.689	1,7 %	46	98,3 %	2.643
Totaal	11.161		1.072		10.089

Op basis van deze rekenmethode kunnen we de doorstroom door de keten van specifieke en commune discriminatie specificeren. Tabel 8.6 geeft het resultaat. Op basis hiervan kunnen we concluderen dat specifieke discriminatie een klein deel van het geheel vormt en dat de doorstroom door de keten heen 'moeizamer' is voor specifieke discriminatie dan voor commune discriminatie.

Tabel 8.6 Schatting van specifieke en commune discriminatiezaken door de keten heen

	Specifiek	Commuun	Totaal	Aandeel specifiek
Geregistreerde zaken bij de politie	1.072	10.089	11.161	9,6 %
Zaken met verdachte bij politie	420	4.335	4.755	8,8 %
Percentage zaken met verdachte	39 %	43 %	43 %	
Zaken met verdachte bij OM	226	2.723	2.949	7,7 %
Percentage zaken met ingezonden verdachten	54 %	63 %	62 %	

In dit hoofdstuk volgen we de in- en uitstroom bij het OM echter niet op zaaksniveau, maar op het niveau van de naar het OM gestuurde verdachte. Bovenstaande exercitie is in dit hoofdstuk gepresenteerd, omdat we pas deze berekening kunnen maken door mede gebruik te maken van data afkomstig van het OM. In de 226 zaken met een of meerdere verdachten van specifieke discriminatie figureren 286 verdachten.

8.4 Specifieke discriminatie nader bezien

Voor een nadere beschrijving van de in- en uitstroom van specifieke discriminatie baseren we ons op de jaarlijkse LECD-OM rapportage *Cijfers in Beeld* (zie ook Hoofdstuk 4 in Deel I). Er zijn 541 specifieke discriminatiefeiten bij het OM ingestroomd in de periode 2010-2013. Het merendeel van deze feiten betreft artikel 137c (beledigen van een groep mensen op basis van een van de strafbare discriminatiegronden): 400 feiten hetgeen overeenkomt met 74 procent van de ingestroomde specifieke discriminatiefeiten. Artikel 137 d (aanzetten tot haat, discriminatie of geweld) staat voor 66

van de 541 ingestroomde feiten (12 procent), terwijl artikel 137e (openbaar maken van discriminerende uitingen) voor 43 (8 procent) van de ingestroomde feiten staat. Artikel 137f (steunen of deelnemen aan discriminerende activiteiten) scoort 1 keer, artikel 137g (beroepsmatige discriminatie) 21 keer (4 procent) en tot slot 429quarter (beroepsmatige discriminatie; overtreding) scoort 10 maal (2 procent).

Een zaak die in de periode 2010-2013 instroomt wordt niet noodzakelijkerwijs ook in deze periode afgedaan. Er zijn in de jaren 2010-2013 in totaal 562 specifieke discriminatiefeiten afgedaan door het OM. Hier zitten zaken bij die zijn ingestroomd in de jaren vóór 2010 en sommige zaken die zijn ingestroomd in 2010-2013 zijn nog niet afgedaan in deze periode, maar voor de gekozen afdoeningsmethode is dit tijdseffect van weinig belang. Ongeveer 60 procent van de gevallen is afgedaan met een dagvaarding, circa 30 procent is geseponeerd (hierbij geldt voor bijna 90 procent een onvoorwaardelijk sepot) en de resterende 10 procent is afgedaan met een OM-afdoening (transactie of strafbeschikking).

8.5 De gang door de OM-schakel gedifferentieerd

We sluiten dit hoofdstuk af met een beschrijving van de gang door de OM-schakel van de strafrechtketen door te differentiëren. We doen dit door de doorstroom per onderzoeksjaar (uit de periode 2010-2013) te bekijken, per arrondissementsparket, naar het type incident (de eigen typologie) en op basis van de discriminatiegrond.

8.5.1 Onderzoeksjaar

Bij een uitsplitsing op jaarbasis zijn er kleine fluctuaties, maar het beeld is min of meer hetzelfde. Ruim 40 procent wordt zelfstandig door het OM afgedaan en een kleine 60 procent van de verdachten wordt doorgestuurd naar de volgende schakel van de strafrechtketen. Uit Tabel 8.7 blijkt de toenemende betekenis van de strafbeschikking en de afnemende betekenis van transactie. Dit is in lijn met de verwachting; in paragraaf 8.2 is uitgelegd dat het gebruik van de strafbeschikking gefaseerd is ingevoerd.

In Tabel 8.7 is overigens het onderzoeksjaar gebaseerd op de registratiedatum bij de politie. Hier is voor gekozen, omdat we de gang door de hele keten heen volgen. Daarmee vormt dus de registratie bij de politie het uitgangspunt van de analyse.

Tabel 8.7 Gang door de OM-schakel van de strafrechtketen naar onderzoeksjaar uitgesplitst

	2010	2011	2012	2013
Ingestroomde verdachten bij OM	806	783	909	1.103
Afgedaan bij OM	40 %	44 %	42 %	42 %
Onvoorwaardelijk sepot	*14 %*	*16 %*	*13 %*	*13 %*
Voorwaardelijk sepot	*3 %*	*4 %*	*3 %*	*3 %*
Transactie	*21 %*	*16 %*	*13 %*	*9 %*
Strafbeschikking	*2 %*	*8 %*	*13 %*	*16 %*
Overig	-	-	-	*1 %*
Naar volgende schakel	60 %	56 %	58 %	58 %
Dagvaarden	*57 %*	*51 %*	*53 %*	*55 %*
Voegen/overdracht	*3 %*	*5 %*	*5 %*	*3 %*

8.5.2 Arrondissementsparket

Tabel 8.8 laat zien dat de doorstroom per arrondissementsparket verschilt. Noord-Nederland kent een hoog sepotpercentage en een laag percentage voor strafbeschikking/transactie. Midden-Nederland en Oost-Brabant kennen ook een relatief hoog sepotpercentage, maar daar staat een lager percentage van dagvaarden (en voegen/overdracht) tegenover.

Tabel 8.8 Gang door de OM-schakel van de strafrechtketen naar arrondissementsparket

	N	Dagvaarden/ voegen/overdracht	Strafbeschik-king/ transactie	Sepot/anders
Noord-Nederland	149	58 %	8 %	34 %
Oost-Nederland	276	60 %	20 %	20 %
Midden-Nederland	74	41 %	32 %	27 %
Noord-Holland	436	58 %	21 %	21 %
Amsterdam	951	67 %	18 %	15 %
Den Haag	79	54 %	32 %	14 %
Rotterdam	838	52 %	32 %	16 %
Zeeland – West-Brabant	366	61 %	27 %	12 %
Oost-Brabant	132	43 %	28 %	29 %
Limburg	213	61 %	24 %	15 %
Centrale Verwerking OM	87	33 %	55 %	12 %
Totaal	3.601	58 %	24 %	18 %

Een nadere blik op de voormalige arrondissementsparketten leert dat met name de voormalige parketten van Groningen en Arnhem zich onderscheiden met een hoog sepotpercentage van respectievelijk 40 en 34 procent.

8.5.3 Typologie van zaken

De doorstroom door de OM-schakel van de strafrechtketen is in grote lijnen hetzelfde, onafhankelijk van het type zaak. Een meer gedetailleerde blik (zie Tabel 8.9) laat echter zien dat er wel enkele verschillen zijn. Zo leidt een zaak waarbij een werknemer met een publieke taak wordt beledigd relatief zelden tot een sepot en worden deze zaken vaker dan gemiddeld met een strafbeschikking of transactie afgedaan. Dat een belediging van een werknemer met een publieke functie – veelal een politieagent – maar zelden tot een sepot leidt, hangt ongetwijfeld samen met het feit dat agenten vaak in duo's werken (dus twee personen horen de belediging). Daar komt bij dat getuigenis van een agent 'dubbel' telt (ambtseed), dus er kan niet een situatie van woord-tegen-woord ontstaan. Een reden voor sepot (gebrek aan bewijs) die in praktijk nog al eens voorkomt (zie ook paragraaf 8.1.2).

We zien bij de categorie discriminerende leuzen relatief vaak een afdoening in de vorm van een strafbeschikking of een transactie. Het aantal zaken dat in deze categorie valt is echter vrij beperkt (69 verdachten) zodat we niet te veel waarde mogen toekennen aan deze bevinding.

Tabel 8.9 Typologie discriminatiezaken en gang door de OM-schakel van de strafrechtketen

	N	Dagvaarden/voegen/overdr.	Strafbeschikking/transactie	Sepot/anders
A1: Belediging burger	798	52 %	20 %	28 %
A2: Belediging werknemer met publieke taak	1.611	60 %	31 %	9 %
B: Bedreiging/Mishandeling	830	62 %	15 %	23 %
C: Discriminatie door instellingen./instanties	44	45 %	30 %	25 %
D: Discriminerende leuzen	69	39 %	46 %	15 %
E: Bekladden/krassen particulier eigendom	22	59 %	18 %	23 %
F: Bekladden/krassen openb./will. eigendom	118	61 %	19 %	20 %
G: Overig	109	51 %	20 %	29 %
Totaal	3.601	58 %	24 %	18 %

8.5.4 Discriminatiegrond

Tabel 8.10 geeft het overzicht van de verdeling tussen dagvaarden (en voegen/overdracht), strafbeschikking/transactie en seponeren (en anders) naar discriminatiegrond. Er zijn wel wat verschillen waarneembaar, maar meer in het oog springend zijn de overeenkomsten. Verdachten van discriminatie op grond van seksuele gerichtheid worden vaker gedagvaard dan verdachten die zich schuldig hebben gemaakt aan discriminatie op grond van ras of antisemitisme. Verder valt op dat het uitschelden een lager sepotpercentage met zich meebrengt. Dit hangt ongetwijfeld samen met het relatief lage sepotpercentage bij belediging van werknemers met een publieke taak (zie Tabel 8.9). Zij staan voor een substantieel deel van de zaken onder de noemer van schelden. Politiemensen worden vaak uitgescholden voor 'homo' of 'jood' en we zien ook dat precies deze scheldwoorden een laag sepotpercentage kennen.

Tabel 8.10 Discriminatiegrond en gang door de OM-schakel van de strafrechtketen

Discriminatiegrond	N	Dagvaarden/ voegen/overdr.	Strafbeschik-king/transactie	Sepot/ anders
Ras	973	55 %	20 %	25 %
Seksuele gerichtheid	406	65 %	14 %	21 %
Antisemitisme	175	50 %	27 %	23 %
Godsdienst	46	52 %	22 %	26 %
Geslacht	7	*	*	*
Handicap	8	*	*	*
Levensovertuiging	3	*	*	*
Combinatie gronden	83	53 %	22 %	25 %
Uitschelden	1.588	60 %	29 %	11%
/ Homo	*742*	*60 %*	*30 %*	*10 %*
/ Algemeen	*353*	*63 %*	*27 %*	*10 %*
/ Jood	*250*	*52 %*	*40 %*	*8 %*
/ Nazi	*150*	*59 %*	*20 %*	*21 %*
/ Racist	*24*	*70 %*	*13 %*	*17 %*
/ Combi	*69*	*81 %*	*13 %*	*6 %*
Hakenkruis	118	59 %	22 %	19 %
/ Algemeen	*95*	*57 %*	*25 %*	*18 %*
/ Nazistisch	*19*	*	*	*
/ Antinazistisch	*2*	*	*	*
/ Combi	*2*	*	*	*
Overig	38	66 %	29 %	5 %
Onbekend	156	61 %	25 %	14 %
Totaal	3.601	58 %	24 %	18 %

‘Uitschelden’ en ‘Hakenkruis’ zijn uitgesplitst (cursief weergegeven). Er is geen percentage in de tabel vermeld (*) als de aantallen dusdanig klein zijn dat een percentage een verkeerde indruk kan wekken.

9 Afdoening en strafmaat bij discriminatie

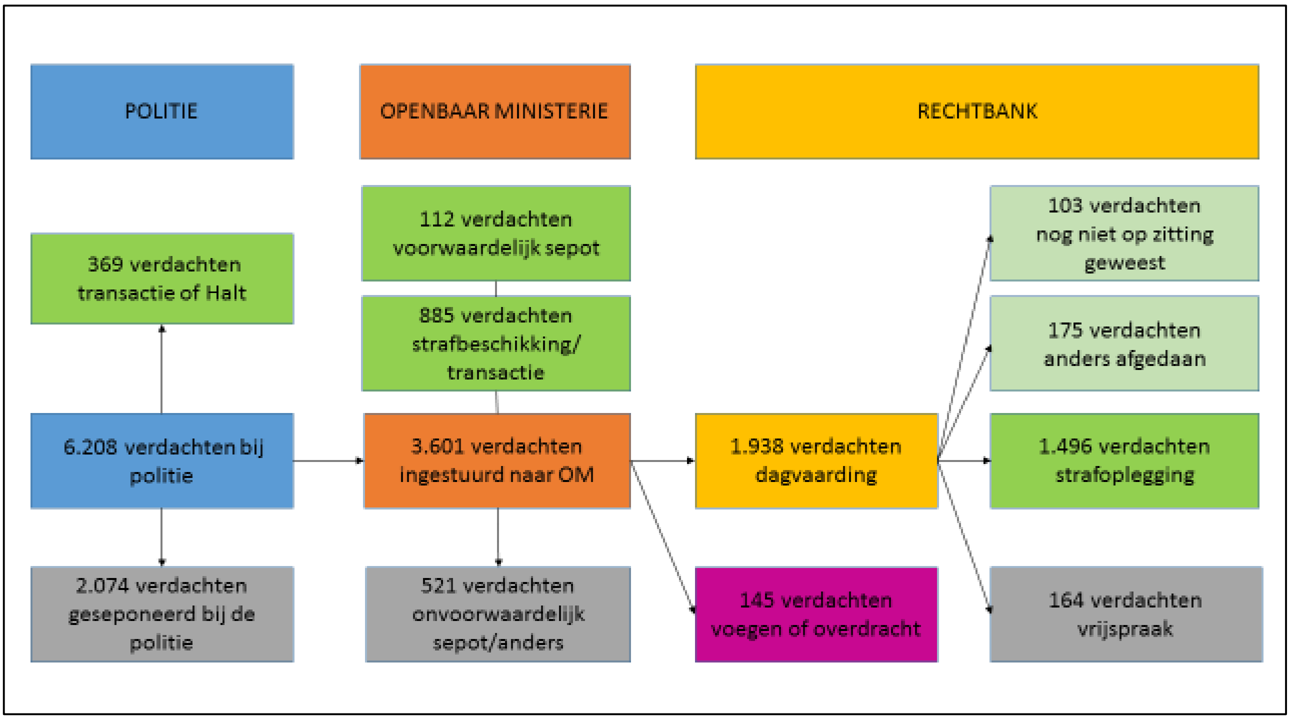
In dit hoofdstuk staan we onder andere stil bij de laatste schakel van de strafrechtketen: de rechtbank. Als het OM de verdachte dagvaardt voor een rechtszitting, besluit de rechter tot al dan niet schuldigverklaring en tot het al dan niet oplegging van een straf besluit. Uit Figuur 9.1 blijkt dat bijna een kwart van de verdachten – 1.496 van de 6.208 verdachten (24 procent) – dit pad doorloopt.

Iets minder dan een kwart van de verdachten (1.366; 22 procent) wordt eerder in de keten bestraft, namelijk door een Halt-maatregel, een transactie via de politie, een transactie van het OM, een OM-strafbeschikking of een voorwaardelijk sepot bij het OM.

Een substantieel deel van de verdachten (2.759; 44 procent) wordt echter niet bestraft, omdat de zaak wordt geseponeerd, of, omdat de rechter de verdachte vrijspreekt. Het is (uiteraard) het meest efficiënt om zo vroeg mogelijk in de keten te onderkennen dat een veroordeling niet waarschijnlijk is op basis van het voorliggende bewijs.[61] Een sepot bij de politie in overleg met het OM ligt dan voor de hand en dit blijkt ook het geval bij drie kwart van de verdachten dat niet is bestraft. Tot slot zijn er 423 verdachten (7 procent) van wie de zaak is gevoegd, overgedragen, anders afgedaan (bijvoorbeeld schuldigverklaring zonder strafoplegging) of van wie de zaak nog niet op zitting is geweest.

Figuur 9.1 Afdoening van verdachten door de strafrechtketen heen

Donkergroen = bestraft; Grijs = niet bestraft



[61] Niettemin zijn er zaken waarbij het van (maatschappelijk) belang is dat de rechter zich erover uitspreekt; ook al vordert de officier van justitie vrijspraak.

In de navolgende paragrafen gaan we nader in op gerechtelijke uitspraken, de strafmaat en de vraag, in hoeverre het discriminatoire aspect bij commune misdrijven een strafverzwarende rol speelt in de strafeis en de straftoemeting.

9.1 Bestudering van de strafmaat

Bestudering van de strafmaat is in het algemeen een lastige exercitie als er meerdere feiten ten laste zijn gelegd. Er wordt immers een straf gegeven voor *alle* bewezen geachte feiten en niet voor ieder feit apart. Bij commune discriminatiezaken is er bovendien de complicerende factor dat het *commune delict leidend is* voor de strafmaat en dat discriminatie hooguit als strafverzwarende aspect wordt meegewogen. De strafmaat zegt dan vooral iets over het gronddelict.

Om deze bezwaren te ondervangen kijken we naar de strafmaat bij verdachten die slechts voor één feit worden gestraft. Op deze manier weten we waar de straf voor staat. Om specifieke en commune discriminatie te duiden, maken we een onderscheid in vijf misdrijfklassen. Deze vijf klassen zijn:

1. Discriminatie (artikelen 137c t/m 137g en 429quarter)
2. Belediging (artikelen 266 en 267)
3. Bedreiging (artikel 285)
4. Mishandeling (artikelen 300 t/m 302)
5. Overig

We bespreken de strafmaat voor de sancties opgelegd door het OM en de rechtbank als volgt:

- OM-strafbeschikkingen en transacties (9.2)
- rechterlijke uitspraken inzake specifieke discriminatie (9.3)
- rechterlijke uitspraken inzake commune discriminatie (9.4)

We sluiten dit hoofdstuk af met een paragraaf over het aantekenen van hoger beroep, en – zover bekend – de uitslag van het hoger beroep (9.5).

9.2 Strafmaat bij strafbeschikkingen en transacties

Het OM heeft in zaken tegen 885 verdachten besloten tot het geven van een strafbeschikking of een transactie. Hierbij zijn de enkele transacties die zijn aangeboden via de politie buiten beschouwing gelaten (zie ook paragraaf 7.6). Van de 885 verdachten hebben 514 verdachten een transactie aangeboden gekregen en 371 verdachten zijn afgedaan met een strafbeschikking. Van deze 885 personen zijn er 729 verdacht van een enkel feit. Deze zaken bekijken we nader.

Een strafbeschikking of transactie kan bestaan uit een geldboete of een taakstraf. In Tabel 9.1 is te zien dat 16 procent van de verdachten een taakstraf heeft gekregen en 84 procent een geldboete. Hierbij is een onderscheid gemaakt tussen een geldboete van minder dan 400 euro en 400 euro of meer. In Tabel 9.1 is er tevens gedifferentieerd naar het wetsartikel dat ten grondslag ligt aan de

strafbeschikking of transactie. Discriminatie – dat wil zeggen specifieke discriminatie – leidt niet vaak tot een taakstraf en geeft relatief vaak een hogere boete dan commune discriminatie zaken.

Tabel 9.1 Strafmaat bij transacties naar type misdrijf (een feit)

	N	Geldboete < 400 euro	Geldboete >= 400 euro	Taakstraf
Discriminatie	45	29 %	66 %	5 %
Belediging	446	47 %	43 %	10 %
Bedreiging	32	32 %	29 %	39 %
Mishandeling	85	33 %	40 %	27 %
Overig	181	69 %	5 %	27 %
Totaal	729	48 %	36 %	16 %

We geven van iedere misdrijfcategorie een voorbeeld van een strafbeschikking of transactie door kort het incident te schetsen en aan te geven wat de strafmaat is.

Discriminatie

Groepje voetbalsupporters is aangehouden voor discriminatie. Zij riepen “Hamas Hamas Joden aan het gas!” (Strafbeschikking, 750 euro)

Belediging

De zoon van de aangever wordt beledigd in een winkel met: “zwarte” en “kanker zwarte”. Toen vrienden van de zoon vroegen waarom die man dat zei, hoorden zij: “Moet ik jullie zwarte kankerkoppen er af trekken?” (Transactie, 300 euro)

Bedreiging

Aangifte van bedreiging en mishandeling tegen twee medescholieren. Bij binnenkomst in het klaslokaal voelde benadeelde een harde duw in zijn rug. Toen hij omkeek werd er “homo” tegen hem gezegd. Ook tijdens de lessen ging het pesten door. Bij maken van een opdracht is er een handgemeen geweest en heeft een van de jongens een luchtdrukpistool uit zijn tas gepakt. (Transactie, taakstraf)

Mishandeling

De aangever wil in de sportschool de verdachte helpen met het instellen van een fitness-apparaat. Verdachte wil dit niet en schreeuwt: “You are gay! You are homo. Go away.” Ook wordt de aangever geslagen door de verdachte. (Strafbeschikking, 250 euro).

Overig

Twee verdachten worden aangehouden voor het bezit van verboden wapens. Tijdens deze aanhouding worden de verbalisant uitgescholden voor “kanker zwarte” en “kanker neger”. (Transactie, 110 euro).

9.3 Gerechtelijke uitspraken over specifieke discriminatie zaken

Er zijn 93 verdachten in ons bestand gedagvaard voor onder andere specifieke discriminatie. Van deze 93 personen zijn er 67 verdacht van een enkel feit. Deze zaken bekijken we nader. In de meeste zaken (59) wordt overtreding van artikel 137c (beledigen van een groep mensen op basis van een van de strafbare discriminatiegronden) ten laste gelegd. In de overige zaken wordt artikel 137e (5 keer) en artikel 137g (3 keer) ten laste gelegd.

Tabel 9.2 geeft het rechterlijk oordeel over de specifieke discriminatie zaken. De rechter stelt in eerste aanleg vast of de verdachte schuldig is of niet. In 62 procent van de zaken komt de rechter tot het oordeel dat de verdachte schuldig is. Het aandeel vrijspraken is hoog in vergelijking met commune discriminatie (zie paragraaf 9.4).

Tabel 9.2 Rechterlijk oordeel bij specifieke discriminatie (een feit)

	Aantal	Percentage*
Schuldigverklaring met strafoplegging	37	62 %
Vrijspraak	17	28 %
Ontslag van alle rechtsvervolging	3	5 %
Ter zitting gevoegd	2	3 %
OM niet ontvankelijk	1	2 %
Nog niet op zitting geweest	7	
Totaal	67	

* Bij de berekening van het percentage is ‘nog niet op zitting geweest’ buiten beschouwing gelaten

Vervolgens stelt de rechter vast, of, en zo ja, welke straf er wordt opgelegd bij verdachten die schuldig zijn bevonden. De strafmaat bij specifieke discriminatie wordt in paragraaf 9.3.1 besproken.

9.3.1 Strafmaat bij specifieke discriminatie

Het is lastig om de strafoplegging in een tabel te vangen, omdat de rechter een combinatie van straffen kan opleggen. Daarnaast komt het met regelmaat voor dat een deel van de straf voorwaardelijk wordt opgelegd. Van de 37 keer dat de rechter een straf heeft opgelegd, betreft dit 21 keer alleen een geldboete. Bij 7 van deze geldboete-straffen is een deel van de boete voorwaardelijk opgelegd. Bij 9 van de 37 strafopleggingen kiest de rechter alleen voor een werkstraf. Bij 1 van deze werkstraffen is een deel van de straf voorwaardelijk. Bij de overige 7 strafopleggingen is er sprake van een combinatie van straffen; 2 keer is de rechter overgegaan tot het opleggen van een gevangenisstraf van respectievelijk twee en vier weken, waarbij in beide gevallen de helft voorwaardelijk.

Het gemiddelde van de geldboete die wordt opgelegd bedraagt 422 euro. Een boete van 500 euro is het meest voorkomende boetebedrag. De gemiddelde werkstraf omvat 38 uur. Een werkstraf van 40 uur wordt het meest gegeven in het geval van specifieke discriminatie.

9.3.2 Dossieronderzoek dagvaardingen bij specifieke discriminatie

Zoals in paragraaf 6.3.2 besproken zijn er 71 specifieke discriminatiedossiers nader bestudeerd. Een zaak krijgt het label 'specifieke discriminatie' als er (onder andere) een discriminatieartikel ten laste is gelegd. Het komt dus ook voor dat de verdachte, naast het discriminatieartikel, terecht staat voor bijvoorbeeld bedreiging, mishandeling of vernieling.

Het belangrijkste doel van dit deel van het dossieronderzoek is om vast te stellen welke argumenten de officier en de advocaat aanvoeren om discriminatie te bewijzen dan wel te weerleggen en wat uiteindelijk het oordeel van de rechter is in deze. Is er in de ogen van de rechter sprake van strafbare discriminatie en welke argumenten worden aangevoerd om het oordeel te onderbouwen? In lang niet alle dossiers is het oordeel van de officier, advocaat en/of rechter te lezen; van politierechterzaken wordt in de regel geen verslag gemaakt.

Bij de meeste zaken betreft het artikel 137c Sr. Het eerste lid van dit artikel luidt als volgt:

> Hij die zich in het openbaar, mondeling of bij geschrift of afbeelding, opzettelijk beledigend uitlaat over een groep mensen wegens hun ras, hun godsdienst of levensovertuiging, hun hetero- of homoseksuele gerichtheid of hun lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.

Er zijn – gezien de wettekst – meerdere elementen waaraan moet worden voldaan wil er sprake zijn van overtreding van artikel 137c. Het gaat hierbij om de volgende vier elementen:

1. in het openbaar;
2. mondeling of bij geschrift of afbeelding;
3. opzettelijk beledigend voor een groep mensen;
4. een van de volgende discriminatiegronden: ras, godsdienst, levensovertuiging, hetero- of homoseksuele gerichtheid, lichamelijke, psychische of verstandelijke handicap.

Deze elementen spelen een rol bij de argumentatie waarom een zaak wel of juist niet discriminatie in de zin van artikel 137c betreft. Zo komt de rechtbank in de volgende zaak tot de slotsom dat er geen sprake is geweest van discriminatie zoals bedoeld in artikel 137c.

> Aangever van Joodse afkomst doet aangifte van discriminatie door een buurtbewoner die tegen hem in aanwezigheid van een getuige heeft gezegd/geschreeuwd: "Teringjood, ik krijg je wel. Kankerjood, pleurisjood etc." Tevens heeft verdachte een bedreiging geuit tegen aangever. "Als ik je nog eens in een donker hoekje tegen kom, dan sla ik je in elkaar." Ongeveer twee weken later staat de aangever met de verdachte bij de lift en de verdachte zegt tot aangever: "Ik wil niet met een kankerjood in de lift staan."

De rechtbank zet vraagtekens bij het opzettelijk beledigen van een groep mensen en bij de mate van openbaarheid. De rechtbank is van mening dat de verdachte met opzet de aangever heeft beledigd, maar er is niet gebleken dat Joden als groep met opzet zijn beledigd. De belediging vond weliswaar plaats in het openbaar (parkeergarage van het appartementencomplex), maar er waren – afgezien

van een buurman – geen andere personen aanwezig die de uitlatingen van de verdachte konden horen. De verdachte wordt daarom vrijgesproken van artikel 137c (discriminatie), maar wordt wel veroordeeld voor belediging (artikel 266) en bedreiging (artikel 285). De straf bestaat uit een boete van 400 euro.

Een deel van de discriminatiezaken is gerelateerd aan voetbalwedstrijden. Veelal gaat het dan om supporters die discriminerende leuzen roepen. Tijdens een van deze zaken brengt de advocaat naar voren dat met de term 'Joden' niet wordt gerefereerd aan de Joodse gemeenschap, maar dat Joden een benaming is voor Ajax-supporters. Er is dus – volgens de advocaat – geen sprake van opzettelijke belediging op grond van geloofsovertuiging of ras. De rechter oordeelt echter anders: "In de rechtspraak wordt algemeen aangehouden dat 'Joden aan het gas' ook en juist beledigend is. Ook al wordt er Ajax of politie mee bedoeld."

Een andere zaak waarbij de verdediging vraagtekens plaatst bij het opzettelijke karakter van de belediging levert eveneens een veroordeling op voor overtreding van artikel 137c. In deze zaak draagt de verdachte een Keltisch kruis tijdens een demonstatie van de Nationalistische Jongeren Nederland (NJN). De advocaat stelt dat opzet tot belediging ontbreekt. De verdachte wist niet van het opgelegde verbod op swastika-afbeeldingen en het Keltisch kruis hoort bij zijn (Ierse) cultuur en is niet bedoeld om een groep mensen te beledigen. De rechter verwerpt dit met de volgorde redenering: "dat verdachte het kruis vanuit de Ierse cultuur droeg maakt niet dat hij het strafbare feit niet heeft gepleegd. De bedoeling van verdachte hoeft niet aantoonbaar gericht te zijn op beledigen. Voldoende is dat verdachte het beledigende karakter van de symbolen begrijpt. En dat had verdachte, want hij droeg het symbool tijdens een demonstratie van NJN en verdachte verklaarde op zitting dat hij de bedoeling had het gedachtengoed van de NJN uit te dragen." (Straf: een geldboete van 250 euro).

De limitatieve opsomming van discriminatiegronden maakt dat sommige discriminerende uitingen buiten het domein van artikel 137c vallen. Zo is huidskleur weliswaar nauw verwant met ras, maar huidskleur als zodanig komt niet voor in de opsomming van 137c. Uit de tenlastelegging moet duidelijk blijken wat de discriminatiegrond is. Zo is een verdachte ontslagen van alle rechtsvervolging, omdat op basis van de tenlastelegging slechts belediging op basis van huidskleur is te bewijzen, hetgeen niet onder de werking van artikel 137c valt.

De eis die aan de uiting wordt gesteld – mondeling, schriftelijk of in afbeelding – maakt dat een gebaar niet onder artikel 137c valt. De Hitlergroet is daarmee – geïsoleerd – niet strafbaar, maar wel in combinatie met andere uitingen. Zo komt de rechtbank tot veroordeling op basis van artikel 137c in een zaak waarbij de Hitlergroet is gebracht in combinatie met de woorden 'Sieg Heil'. De rechter voegt hier aan toe: "dat de verdachte dit in de richting van de politie en een groep mensen van Marokkaanse afkomst heeft gedaan doet naar het oordeel van de rechtbank daaraan niet af. Integendeel, met het uitbrengen van de Hitlergroet en het uiten van de woorden Sieg Heil wordt gerefereerd aan de opvattingen van de Duitse nazi's die het niet-arische ras als inferieur beschouwden."

Een vrijspraak kan ook het gevolg zijn van het geleverde bewijs en niet van de vraag of er sprake is van strafbare discriminatie. Zo worden vijf verdachten – voetbalsupporters die discriminerende leuzen zouden hebben geroepen – vrijgesproken omdat het politiedossier in de ogen van de rechter te veel slordigheden bevat.

9.4 Gerechtelijke uitspraken over commune discriminatie zaken

Er zijn 1.845 verdachten in ons bestand gedagvaard voor onder andere commune discriminatie. Van deze 1.845 personen zijn er 1.118 verdacht van een enkel feit. Deze zaken bekijken we nader. Tabel 9.3 geeft het rechterlijk oordeel over de commune discriminatie zaken. In 80 procent van de zaken gaat de rechter over tot schuldigverklaring, terwijl 12 procent van de verdachten wordt vrijgesproken.

Tabel 9.3 Rechterlijk oordeel bij commune discriminatie (een feit)

	Aantal	Percentage*
Schuldigverklaring met strafoplegging	823	78 %
Schuldig zonder strafoplegging	21	2 %
Vrijspraak	132	12 %
Ter zitting gevoegd	63	6 %
Overig	24	2 %
Nog niet op zitting geweest	55	
Totaal	1.118	

* Bij de berekening van het percentage is ‘nog niet op zitting geweest’ buiten beschouwing gelaten

In Tabel 9.4 is het rechterlijke oordeel uitgesplitst naar de vier onderscheiden vormen van commune discriminatie (zie ook paragraaf 9.1). Het beeld is min of meer hetzelfde voor de vier misdrijftypen. Alleen ‘overig’ leidt vaak tot vrijspraak. Het lastig om hier een nadere verklaring voor te geven omdat we te maken hebben met een restcategorie.

Tabel 9.4 Rechterlijk oordeel bij commune discriminatie naar misdrijftype (een feit)

	Belediging (N=451)	Bedreiging (N=107)	Mishandeling (N=183)	Overig (N=322)
Schuldigverklaring	76 %	80 %	76 %	77 %
Schuldig zonder strafoplegging	3 %	1 %	3 %	1 %
Vrijspraak	10 %	11 %	12 %	18 %
Ter zitting gevoegd	9 %	7 %	3 %	3 %
Overig	2 %	1 %	6 %	1 %

9.4.1 Strafmaat bij commune discriminatie

Om de strafmaat in beeld te brengen, maken we onderscheid tussen straffen waarbij de rechter zich beperkt tot een enkele straf (al dan niet deels voorwaardelijk) en zaken waarbij er een combinatie

van straffen wordt opgelegd. Tabel 9.5 geeft het resultaat hiervan. Het blijkt dat in een derde van de commune discriminatiezaken de rechter alleen een geldboete oplegt, in ruim 20 procent van de zaken een werk- of taakstraf en in 8 procent van de zaken alleen een gevangenisstraf. Bij de overige zaken (38 procent) wordt er een gecombineerde straf opgelegd.

We kunnen op basis van Tabel 9.5 ook stellen dat een geldboete *het* of *een* onderdeel is bij 41 procent van de opgelegde straffen. Voor werkstraf ligt dit percentage op 39 procent en voor gevangenisstraf op 23 procent.

Tabel 9.5 Strafoplegging bij commune discriminatie (een feit)

	Aantal	Percentage*
Geldboete	267	33 %
Werkstraf/taakstraf	173	21 %
Gevangenisstraf	67	8 %
Gecombineerde straf	314	38 %
- *Onder andere geldboete*	*72*	*9 %*
- *Onder andere werkstraf*	*179*	*22 %*
- *Onder andere gevangenisstraf*	*118*	*14 %*
Onbekend/nog niet ter zitting geweest	2	
Totaal	823	

* Bij de berekening van het percentage is ‘onbekend/nog niet op zitting geweest’ buiten beschouwing gelaten

Een geldboete wordt 267 keer als enige straf opgelegd en in 72 zaken maakt een geldboete onderdeel uit van een gecombineerde straf. Geldboete is dus een onderdeel bij 339 strafopleggingen. Het boetebedrag loopt van 45 t/m 1.100 euro met 343 euro als gemiddelde. Bij 93 van de 339 zaken (27 procent) waarbij een geldboete wordt opgelegd is deze (deels) voorwaardelijk. Bij 58 zaken is de boete geheel voorwaardelijk en bij 35 zaken is de boete voor de deels voorwaardelijk opgelegd.

Een werkstraf wordt 143 keer als enige straf opgelegd en in 179 zaken maakt een werkstraf deel uit van een gecombineerde straf. Werkstraf is dus een onderdeel bij 322 strafopleggingen. Het aantal dagen werkstraf dat wordt opgelegd varieert van 8 tot 240 dagen met 56 dagen als gemiddelde. Bij 122 van de 322 zaken (38 procent) waarbij een werkstraf wordt opgelegd is deze (deels) voorwaardelijk. Bij 53 zaken is de werkstraf geheel voorwaardelijk en bij 69 zaken is de werkstraf deels voorwaardelijk opgelegd.

Een gevangenisstraf wordt 67 keer als enige straf opgelegd en in 118 zaken maakt een gevangenisstraf deel uit van een gecombineerde straf. Gevangenisstraf is dus een bestanddeel bij 185 strafopleggingen. Het aantal dagen gevangenisstraf dat wordt opgelegd varieert van 1 tot 1.460 dagen (4 jaar) met 83 dagen als gemiddelde. De paar lange gevangenisstraffen die zijn opgelegd trekken het gemiddelde sterk omhoog. Het mediane aantal dagen bij een opgelegde gevangenisstraf is 28 dagen.

Bij 111 van de 185 zaken (60 procent) waarbij een gevangenisstraf wordt opgelegd is deze (deels) voorwaardelijk. Bij 79 zaken is de gevangenisstraf geheel voorwaardelijk en bij 32 zaken is de gevangenisstraf deels voorwaardelijk opgelegd door de rechter.

In Tabel 9.6 wordt de strafoplegging bij commune discriminatie gedifferentieerd naar welk gronddelict er ten grondslag ligt aan het feit. Hieruit blijkt dat belediging vaker met een geldboete wordt afgedaan dan de andere commune delicten. Gevangenisstraf speelt vooral een rol van betekenis bij bedreiging.

Tabel 9.6 Strafoplegging bij commune discriminatie naar misdrijftype (een feit)

	Belediging (N=340)	**Bedreiging (N=87)**	**Mishandeling (N=152)**	**Overig (N=242)**
Geldboete	45 %	28 %	18 %	26 %
Werkstraf	16 %	25 %	20 %	16 %
Taakstraf	3 %	1 %	7 %	3 %
Gevangenisstraf	8 %	13 %	7 %	7 %
Gecombineerde straf	28 %	33 %	48 %	48 %
- *Onder andere geldboete*	*11 %*	*3 %*	*9 %*	*7 %*
- *Onder andere werkstraf*	*13 %*	*11 %*	*30 %*	*32 %*
- *Onder andere gevangenisstraf*	*9 %*	*18 %*	*13 %*	*21 %*

9.4.2 Dossieronderzoek dagvaarden bij commune discriminatie

Zoals in paragraaf 6.3.2 besproken zijn er 165 commune discriminatie dossiers nader bestudeerd. Een zaak krijgt het label 'commune discriminatie' als er *geen* discriminatieartikel ten laste is gelegd, maar er wel een discriminatoir aspect aan de zaak zit. De verdachte staat terecht voor bijvoorbeeld belediging, bedreiging, mishandeling of vernieling. Het belangrijkste doel van dit dossieronderzoek is om vast te stellen in hoeverre het eventuele discriminatoire aspect een rol speelt in de eis van de officier van justitie en in de uiteindelijke straftoemeting.

Dossieronderzoek is niet het ideale onderzoeksinstrument gebleken om zicht te krijgen op de vraag of het discriminatoire aspect in commune zaken een rol van betekenis speelt bij de straftoemeting. In veel dossiers ontbreekt het requisitoir en de strafeis van de officier van justitie, het verweer van de raadsman en de motivering van de rechter. Dit geldt vooral bij zaken die voor de politierechter worden gebracht. Van deze rechtszittingen wordt in de regel geen schriftelijk verslag gemaakt.

Bij 32 van de 165 bestudeerde zaken bevatte het dossier de relevante stukken om na te gaan of de officier van justitie het discriminatoire aspect als strafverzwarend element heeft benoemd. Uit de bestudeerde stukken blijkt dat dit het geval in 3 van de 32 zaken; dus in nog geen 10 procent van de zaken. Dit wil niet zeggen dat het discriminatoire aspect impliciet geen rol van betekenis heeft gespeeld, maar in ieder geval – zover uit de schriftelijke stukken blijkt – niet expliciet. Dit percentage is echter gebaseerd op de aanname dat de politielijsten een adequaat overzicht geven van de discriminatiezaken.

Een alternatieve wijze om zicht te krijgen op het meewegen van het discriminatoire aspect in de strafeis is door gebruik te maken van het BOS/Polaris-formulier. Ter voorbereiding van een strafzaak konden OM-medewerkers in de onderzoeksperiode (feiten van voor 1 maart 2015) BOS/Polaris raadplegen voor het bepalen van de hoogte van een transactie of een eis ter zitting. BOS staat voor Beslissing Ondersteunend Systeem. Volgens de website van het OM is BOS/Polaris een hulpinstrument bij het beoordelen van misdrijven die worden gerekend tot veel voorkomende criminaliteit, zoals het rijden onder invloed, valsheid in geschrift, drugsbezit, openlijke geweldpleging, inbraak, verbreking, mishandeling, heling, huisvredebreuk, discriminatie en fietsendiefstal. Op het BOS/Polaris-formulier kunnen strafverzwarende factoren worden aangekruist en discriminatoir aspect is daar één van.

Bij 64 van de 165 dossiers was een BOS/Polaris-formulier voorhanden en op die wijze konden we nagaan of discriminatie is aangevinkt als strafverzwarend aspect. Dit blijkt het geval te zijn bij 12 formulieren, wat overeenkomt met een percentage van 19 procent. Ook hier geldt dat dit percentage is gebaseerd op de aanname dat de politielijsten een adequaat overzicht geven van de discriminatiezaken. De zaaksvoorbereider van het OM kan dit anders beoordelen.

Uit Tabel 9.7 blijkt dat het type misdrijf van invloed is op de vraag of het (vermeende) discriminatoire aspect als strafverzwarende omstandigheid is benoemd door de zaaksvoorbereider dan wel de officier van justitie. Bij belediging wordt het discriminatoire aspect vaker benoemd dan bij de andere misdrijftypen.[62] Dit laat zich vermoedelijk verklaren uit het gegeven dat artikel 137c en artikel 266 dicht tegen elkaar aanliggen. Wordt iemand persoonlijk beledigd op een discriminerende wijze dan is niet voldaan aan een van de criteria van artikel 137c (beledigen van een groep) en zal artikel 266 ten laste worden gelegd. Bij bedreiging, mishandeling en andere misdrijven staat het commune misdrijf centraal en lijkt het discriminatoire aspect ogenschijnlijk geen of een beperkte rol te spelen in de waardering van het feit.

Tabel 9.8 Discriminatie als strafverzwarend aspect naar misdrijftype

	Ja	Nee	Onbekend
Belediging	12	30	24
Bedreiging	2	9	13
Mishandeling	1	13	16
Overig	-	29	16
Totaal	15	81	69

In sommige zaken staat een verdachte terecht voor meerdere feiten en speelt het discriminatoire aspect op de achtergrond bij slechts een van de feiten. Zo hebben we een dossier bekeken van een

[62] Bij belediging is van 42 zaken bekend of het discriminatoire aspect is benoemd door het OM. Dit blijkt in 12 zaken het geval, hetgeen overeen komt met 29 procent. Bij de andere misdrijven ligt dit percentage op 6 procent (3 van de 54 zaken).

man die terecht staat voor acht feiten, zoals vernieling, verzet, bedreiging en belediging. De zaak is in het overzicht van de politie terecht gekomen omdat hij bij zijn aanhouding tegen de politieagenten heeft geroepen: “Jullie zijn een stelletje vuile tering nazi's. Nazi terroristen”. Bij de behandeling van de acht feiten speelt dit ‘discriminatoire aspect’ geen enkele rol meer.[63]

Er zijn ook zaken waarbij het om een enkel feit gaat en als het dan om een discriminerende belediging gaat, is de kans groter dat dit discriminatoire aspect ook wordt meegenomen in de strafeis. Dit gebeurt bijvoorbeeld in een zaak waarbij een lesbisch stel problemen heeft met de benedenbuurman. Ze worden uitgescholden voor “stomme wijven, stomme potten” en voelen zich gediscrimineerd, beledigd en bedreigd. De buurman wordt belediging (artikel 266) ten laste gelegd met een strafverzwaring van 50 procent.

Een enkele keer lezen we in het dossier dat er bewust voor wordt gekozen om het vermeende discriminatoire aspect achterwege te laten. In een zaak waarbij een steward in een stadion wordt uitgescholden voor ‘kankeraap’. Er wordt overwogen om artikel 137c ten laste te leggen, maar “de uitlatingen hebben geen betrekking op personen met een donkere huidskleur in het algemeen, dus 137c kan niet ten laste worden gelegd”, aldus een aantekening op het voorbewerkingsformulier van het OM. Daarom wordt er op het BOS/Polaris-formulier aangetekend: geen sprake van discriminatoire aspecten.

Strafoplegging

Is het lastig om enig zicht te krijgen op de vraag in hoeverre het (vermeende) discriminatoire aspect een rol speelt bij de strafeis aan de hand van het dossieronderzoek, het is vrijwel onmogelijk om inzicht te krijgen in de vraag of de rechter het discriminatoire aspect meeweegt in de strafmaat. We hebben in geen enkel dossier een passage aangetroffen waarin de rechter expliciet aangeeft dat de straf zwaarder is uitgevallen vanwege het discriminatoire karakter van het feit. Dit wil uiteraard niet zeggen dat het discriminatoire karakter van een feit – bewust of onbewust – geen rol speelt in de straftoemeting, maar het is in ieder geval niet gedocumenteerd in het strafdossier.

Wel spreekt de rechter zich in enkele zaken uit over het (vermeende) discriminatoire aspect van het strafbare feit. Zo is er een zaak waarbij een homoseksueel stel zwaar is mishandeld. De slachtoffers hebben verklaard dat zij voorafgaand aan de mishandeling zijn uitgescholden vanwege hun seksuele gerichtheid (‘kankerhomo’s, teringhomo’s’). De rechter is echter van mening dat er onvoldoende bewijs is om van geweld vanwege homoseksualiteit te kunnen spreken. Dit wordt als volgt verwoord:

> Hoewel uit het dossier naar voren zou kunnen komen dat het geweld zich tegen het groepje (…) richtte vanwege hun homoseksualiteit, acht de rechtbank met de officier van justitie, onvoldoende feiten en

[63] Deze belediging valt ook niet binnen de wettelijke kaders van het ‘discriminatoir aspect’. Omdat deze zaak wel in het zaaksoverzicht van de politie is meegenomen, hebben we de zaak door de keten heen gevolgd. Dit illustreert dat (lang) niet alle zaken die bij de politie in de discriminatieoverzichten worden opgenomen ook daadwerkelijk discriminatie dan wel een discriminatoir aspect betreffen.

omstandigheden aanwezig die daarop wijzen. Het enkele feit dat tijdens de woordenwisseling scheldwoorden zouden zijn gevallen waarin het woord 'homo' voorkomt, acht de rechtbank onvoldoende om aan te kunnen nemen dat hier sprake is geweest van geweld specifiek gericht tegen homoseksuelen.

In een zaak waarin een Turkse vrouw van Koerdische afkomst wordt bedreigd is de rechter van mening dat er sprake is van een discriminatoir aspect vanwege haar afkomst. De vrouw volgt een cursus Koerdisch en op haar werk heeft zij op haar papieren onderlegger enkele Koerdische woorden/zinnetjes geschreven. Op een dag was er met rode letters een tekst geschreven op haar papieren onderlegger: "Mijn geloof is de Islam, voor mijn vlag met de maan en de ster sterf ik en dood ik, echt Turks meisje, CCC". Later zijn er nogmaals teksten geschreven, die bedreigend van aard waren. Een schoonmaakster binnen de organisatie is als verdachte aangemerkt.

Een parkeercontroleur die voor "vuile vieze neger dat je bent, kankerneger" wordt uitgescholden is volgens de rechter op grove, racistische wijze beledigd. In een zaak waarbij een man wordt uitgescholden voor "vuile flikker, homo en vuile landsverrader" is volgens de rechter beledigend, maar de rechter tekent daarbij aan dat het woord 'homo' niet als discriminerend kan worden gezien.

Het is op basis van het dossieronderzoek echter niet mogelijk om een meer systematische analyse te maken van de wijze waarop rechters het (vermeende) discriminatoire aspect bij een commuun misdrijf waarderen en laten doorklinken in de strafoplegging. En ook de gesprekken met de twee rechters die we in het kader van dit onderzoek hebben gesproken bieden onvoldoende houvast op dit punt.

9.5 In hoger beroep

Voor 1.372 zaken die aan de rechter zijn voorgelegd, zijn we nagegaan of er hoger beroep is aangetekend. De verdachte kan in hoger beroep gaan, maar ook de officier van justitie kan hoger beroep aantekenen. Het blijkt dat tegen 211 van de 1.372 uitspraken in eerste aanleg hoger beroep is aangetekend. Dit komt overeen met een percentage van 15 procent. Hoger beroep is 190 keer door de verdachte aangetekend, 13 keer door het OM en 8 keer door beide partijen.

Op moment van bevraging van NIAS (het systeem waarmee deze informatie is verzameld; zie ook paragraaf 6.2) zijn 28 hoger beroep zaken nog in behandeling en is van 3 zaken de uitkomst onbekend. Van de resterende 180 zaken zijn er 48 afgevoerd[64] en 132 behandeld door het gerechtshof. Bij de 132 zaken die het hof heeft behandeld, zijn we nagegaan of het hof afwijkt van het vonnis in eerste instantie. Hierbij heeft het geen zin om onderscheid te maken tussen specifieke en commune

[64] Er zijn verschillende redenen waarom een hoger beroep zaak is afgevoerd. De belangrijkste reden is intrekking van het hoger beroep. Dit is het geval bij 31 zaken waar de verdachte het hoger beroep heeft aangetekend, 3 zaken waarbij het OM hoger beroep heeft aangetekend en een zaak waarin beide partijen hiervoor stonden. Daarnaast is er bij 10 zaken geen verlof tot hoger beroep verleend. Als op het feit waar de verdachte voor is veroordeeld tot hooguit 4 jaar gevangenisstraf kan leiden en de opgelegde geldboete is minder dan 500 euro, dan moet verlof worden verleend om hoger beroep aan te kunnen tekenen. Tot slot zijn er 3 zaken afgevoerd wegens onterechte inschrijving.

discriminatie, want slecht 1 zaak heeft betrekking op specifieke discriminatie. Wel bezien we om welk type commuun misdrijf het gaat.

Van deze 132 zaken is het in 27 gevallen het oordeel van het hof onbekend (in NIAS). Een zaak wordt terugverwezen naar de rechtbank en in 6 zaken is de verdachte niet ontvankelijk voor hoger beroep. Dit betekent dat er in 98 hoger beroep zaken een uitspraak van het hof voorligt. Het hof beslist in 87 van deze 98 zaken (89 procent) tot strafoplegging, terwijl in 7 zaken de verdachte wordt vrijgesproken (7 procent). In 4 zaken is de verdachte wel schuldig bevonden, maar wordt er geen straf opgelegd.

Het vergelijken van de opgelegde straf door de rechtbank met de opgelegde straf door het gerechtshof is niet eenvoudig. Dit komt enerzijds omdat er bij een strafzaak met regelmaat civiele vorderingen meelopen, en anderzijds omdat er nog al eens een gecombineerde straf wordt opgelegd. Ook komt het voor dat een verdachte wordt vrijgesproken voor het ene feit en wordt gestraft voor het andere feit. Om toch enigszins een vergelijking te kunnen maken is de opgelegde straf is vijf categorieën ingedeeld: geldboete, taakstraf, werkstraf, gevangenis en gecombineerde straf, waarbij eventuele vorderingen buiten beschouwing zijn gelaten.

Op basis van bovenstaande indeling blijkt dat het gerechtshof in 52 van de 87 zaken (60 procent) tot dezelfde straf komt als de rechtbank in eerste aanleg. Dezelfde straf in de zin dat beide instanties tot hetzelfde type straf besluiten; dus bijvoorbeeld de rechtbank heeft een geldboete opgelegd en het hof neemt die straf over. Het betekent niet noodzakelijkerwijs dat de hoogte van de boete en het (on)voorwaardelijk deel identiek zijn. In 13 zaken besluit het hof tot een ander type straf; bijvoorbeeld een geldboete in plaats van een werkstraf. Tot slot zijn er 10 zaken waarbij het hof een gecombineerde straf – dat wil zeggen een combinatie van minimaal twee straftypen – omzet in een enkel straftype en 12 zaken waarbij het hof juist een enkel straftype van de rechtbank omzet in een gecombineerde straf.

We zouden alle straffen tot achter de komma met elkaar kunnen vergelijken, maar dan zien we door de bomen het bos niet meer. De conclusie met betrekking tot appelzaken is dat het gerechtshof in bijna 90 procent van de voorgelegde zaken ook tot strafoplegging komt en dat deze straf in 60 procent van de gevallen (vrijwel) identiek is aan de straf in eerste aanleg. In de afwijkende zaken straft het hof soms lichter, soms zwaarder en soms met een ander accent.

10 Conclusies (Deel II)

In dit afsluitende hoofdstuk van Deel II trekken we conclusies over de gang van discriminatiezaken door de strafrechtketen. We doen dit door antwoord te geven op de onderzoeksvragen. De onderzoeksvragen van Deel II zijn ondergebracht in vier aspecten, die min of meer synchroon lopen met de schakels in de strafrechtketen, te weten:

1) Instroom en afdoening bij de politie
2) Instroom en afdoening bij het Openbaar Ministerie
3) Oordeel van de rechter
4) Strafmaat

Voordat we de antwoorden op de gestelde onderzoeksvragen geven, is het goed om nog even stil te staan bij de wijze waarop de antwoorden tot stand zijn gekomen. De gang door de keten hebben we gevolgd aan de hand van zaken die de politie uit haar registratiesysteem BVH heeft geselecteerd voor de POLDIS-rapportages van 2010 t/m 2013. In totaal hebben we 11.161 zaken gevolgd. Het zou een verkeerde conclusie zijn om te veronderstellen dat dit aantal staat voor het aantal discriminatiezaken dat ter kennis van de politie komt. Enerzijds registreert de politie beduidend meer incidenten waarbij discriminatie op de voor- of achtergrond een rol speelt; anderzijds kan de discussie worden gevoerd in hoeverre het uitschelden van werknemers met een publieke functie met woorden als ‘homo’ – afhankelijk van de context – duidt op discriminatie.

Feitelijk ontbreekt het aan een eenduidige definitie van commune discriminatie. De interviews met vertegenwoordigers van politie, Openbaar Ministerie, antidiscriminatievoorzieningen en de rechtbank toont aan dat hier divers over wordt gedacht. Er waren in de periode 2010 t/m 2013 ook geen strakke richtlijnen waar ieder voormalig regiokorps zich aan hield.

Hoe het ook zij, het uitgangspunt voor het volgen van discriminatie door de strafrechtketen wordt hier gevormd door de 11.161 geregistreerde politiezaken. Het blijkt dat sommige van deze zaken niet als discriminatie worden gezien door het OM en/of de rechtbank. De politie heeft deze zaken echter bestempeld als discriminatie en daarom beschouwen wij deze zaken voor de gang door de keten ook als zodanig.

We kunnen zaken van de politie niet op zaaksniveau door de keten heen volgen, omdat zowel het Openbaar Ministerie als de rechtbank op het niveau van verdachten werken. Daarom wisselen we bij de schakelverbinding politie-OM van registratie-eenheid (van zaak naar verdachte) met als gevolg dat we niet een zaak van A tot Z kunnen volgen, maar een of meerdere verdachten die bij een zaak zijn betrokken. Praktisch betekent dit ook dat we bij de uitstroom bij de politie nagaan hoeveel verdachten er zijn betrokken bij de naar het OM gestuurde zaken.

10.1 Instroom en afdoening bij de politie

Onder het kopje 'instroom en afdoening bij de politie' zijn er zes onderzoeksvragen geformuleerd (a t/m f). We herhalen de vragen om vervolgens direct onder de vraag het antwoord te geven.

a) Op welke wijze worden discriminatiezaken bij de politie geregistreerd?

Discriminatiezaken worden, evenals andere zaken, geregistreerd in het politiesysteem BVH. Dit kan een aangifte zijn, maar het kan ook een mutatie (melding of eigen waarneming) zijn. Deze zaken worden echter voor het merendeel geregistreerd onder de noemer van het commune misdrijf (belediging, bedreiging et cetera), maar BVH kent ook een aparte code voor discriminatie. Slechts een klein deel van de discriminatiezaken krijgt echter deze code toebedeeld. Om toch zicht te krijgen op de discriminatiezaken die instromen bij de politie wordt gewerkt met een query. Aan de hand van zoekwoorden worden daarmee mogelijk relevante zaken uit BVH geselecteerd en in een (Excel-) zaaksoverzicht opgenomen. Deze zaaksoverzichten worden beschouwd als de geregistreerde discriminatiezaken bij de politie. In de periode 2010 t/m 2013 verschilt de werkwijze en de inzet van de voormalige 25 regiokorpsen echter fors. Vaststaat dat daardoor lang niet alle relevante discriminatiezaken ten bate van de zaakoverzichten uit BVH zijn gefilterd.

De zaaksoverzichten zijn het monitorinstrument voor discriminatiezaken en ze zijn eveneens vaak input voor het overleg met het Openbaar Ministerie en antidiscriminatievoorzieningen in het Regionaal Discriminatie Overleg (RDO). Tevens worden de zaaksoverzichten gebruikt om jaarlijks onder de titel POLDIS-rapportage een landelijk beeld te schetsen van bij de politie geregistreerde discriminatiezaken.

b) Wat is de aard van deze zaken? En, kan er onderscheid worden gemaakt tussen specifieke discriminatie en commune discriminatie?

De aard van de discriminatiezaken op de zaaksoverzichten van de politie kan op verschillende manieren tot uitdrukking komen, namelijk naar wetsartikel, discriminatiegrond of naar typologie van de zaak. De politie registreert echter niet systematisch zaken naar wetsartikel, maar onder *maatschappelijke klasse* (een omschrijving die ook vaak in het maatschappelijk debat wordt gebruikt, zoals woninginbraak in plaats van gekwalificeerde diefstal). Hierdoor is het lastig om specifieke en commune discriminatie van elkaar te onderscheiden. We hebben echter wel een poging gedaan om hier zicht op te krijgen.

De politie heeft de mogelijkheid om personen binnen het politiesysteem (BVH) in verschillende rollen te registreren. Er kan bijvoorbeeld worden gekozen voor de rol van verdachte, maar de politie kan ook kiezen voor de rol van betrokkene. De beschrijving van de zaken en de gekozen maatschappelijk klasse duidt er op dat de politie niet alle zaken als strafbare discriminatie beschouwt dan wel de zaak langs de weg van het strafrecht wil afdoen. Dit geldt bijvoorbeeld voor burenruzies, waarbij er wordt aangestuurd op bemiddeling. In ongeveer 20 procent van de zaken is er wel een betrokkene, maar geen verdachte in de zaak geregistreerd.

Als we naar de achterliggende maatschappelijke klasse bij discriminatiezaken kijken dan staat belediging/discriminatie voor 40 procent van de zaken, bedreiging/geweld voor 23 procent, vernieling

voor 17 procent en blijft er 10 procent over voor de restcategorie. Het komt bijvoorbeeld voor dat een verdachte wordt opgepakt voor openlijk geweld en naar aanleiding van de arrestatie de betrokken politiefunctionaris uitscheldt voor 'homo'. We hebben daarom ook zelf alle 11.161 zaken in een categorie (zie 'Typologie van zaken' in paragraaf 6.1) ondergebracht. Op basis van deze indeling kunnen we 54 procent van de geregistreerde zaken bij de politie bestempelen als belediging, 19 procent als bedreiging/mishandeling, 20 procent als vernieling (bekladden, bekrassen eigendom) en 7 procent als overig.

Een typering van de 11.161 discriminatiezaken bij de politie naar discriminatiegrond leert dat 26 procent van de zaken te typeren is als uitschelden met woorden als 'homo', 'Jood' en dergelijke. Daarnaast is in 16 procent van de zaken een hakenkruis de reden om de zaak als discriminatiezaak te registreren in het zaaksoverzicht. 'Ras' is de hoogst scorende discriminatiegrond met 27 procent, gevolgd door 'seksuele gerichtheid' (14 procent) en 'antisemitisme' (4 procent).

Op basis van de instroom bij het OM hebben we terug geredeneerd dat ongeveer 10 procent van de discriminatiezaken is te typeren als specifieke discriminatie en 90 procent als commune discriminatie.

c) Bij welk deel van de zaken komt er een verdachte in beeld?

Bij 4.755 van de 11.161 zaken heeft de politie een of meerdere personen in de rol van verdachte geregistreerd. Dit komt overeen met een percentage van 43 procent. Zoals aangegeven bij het antwoord op de voorgaande onderzoeksvraag kent de politie in ongeveer 20 procent van de zaken wel de identiteit van de persoon in kwestie, maar wordt deze persoon als betrokkene en niet als verdachte aangemerkt.

Het in beeld komen van een verdachte hangt in sterke mate samen met het onderliggende misdrijf. Bij 80 procent van de zaken met betrekking tot belediging komt er een verdachte in beeld, terwijl dit percentage slechts 16 procent is bij vernieling. Dit is logisch en eenvoudig verklaarbaar. Bij belediging is er vaak persoonlijk contact tussen benadeelde en verdachte, terwijl dit contact bij een vernieling meestal ontbreekt. Door persoonlijk contact is de identiteit van de verdachte vaak bekend of gemakkelijk te achterhalen.

d) Welk deel van de discriminatiezaken met een of meerdere verdachten wordt naar het Openbaar Ministerie gestuurd?

Van de 4.755 zaken met een of meerdere verdachten weten we met zekerheid dat er 2.949 zijn naar het OM gestuurd. Dit komt overeen met een percentage van 62 procent. Het is denkbaar dat er meer zaken zijn ingestuurd, maar dat deze zaken niet gevonden zijn bij de koppeling tussen de politie- en de OM-administratie.

De 2.949 zaken die zijn getraceerd bij het OM hebben betrekking op 3.601 verdachten. Dit is het aantal dat de basis vormt voor de OM-schakel van de keten (paragraaf 10.2).

e) Wat is de aard van deze zaken?

We zien dat de zaken die naar het Openbaar Ministerie worden gestuurd een redelijk goede afspiegeling zijn van de zaken waar een verdachte in beeld komt bij de politie. Wel is het zo dat zaken waarbij een werknemer met een publieke taak is beledigd vaker worden ingestuurd dan zaken uit de andere categorieën. Belediging van werknemers met een publieke taak staat voor ongeveer een op de vijf zaken die zijn geregistreerd bij de politie, terwijl bijna de helft van de ingestuurde zaken belediging van een werknemer met een publieke taak betreft. Dit heeft ongetwijfeld te maken met het feit dat een belediging van een politiefunctionaris weinig bewijstechnische problemen kent; een op ambtseed opgemaakt proces-verbaal is voldoende bewijs, terwijl zaken tussen burgers onderling nog wel eens tot een technisch sepot leiden vanwege een 'een-op-een'-verklaring. Verder is er een behoorlijk aantal vernielingszaken (bekladden/bekladden) geregistreerd in de zaaksoverzichten (vaak hakenkruisen), maar deze zaken leiden maar mondjesmaat tot een verdachte en daarmee worden weinig vernielingszaken naar het OM gestuurd.

Een uitsplitsing naar discriminatiegrond laat een vergelijkbaar beeld zien als we ons realiseren dat 'uitschelden' vaak betrekking heeft op een werknemer met een publieke taak en dat 'hakenkruis' voor een groot deel de categorie 'bekladden/bekrassen' betreft. Verder heeft de discriminatiegrond weinig samenhang met het antwoord op de vraag of een zaak met een verdachte al dan niet naar het OM wordt gestuurd.

f) Om welke reden(en) wordt een zaak met verdachte niet naar het Openbaar Ministerie gestuurd?

Er zijn feitelijk twee redenen waarom een zaak met een of meerdere verdachten niet naar het Openbaar Ministerie wordt gestuurd. De eerste reden is dat – vaak in overleg met het OM – wordt besloten om de zaak te seponeren, omdat het bewijs niet rond is. Veel van dit soort technische sepots vinden bij de politie plaats. Daarnaast wordt een zaak nog wel eens bij de politie geseponeerd, omdat de aangifte wordt ingetrokken; bijvoorbeeld, omdat de zaak onderling is opgelost. Op basis van het dossieronderzoek schatten we dat in ongeveer 80 procent van de zaken die niet naar het OM zijn gestuurd het een technisch sepot bij de politie betreft.

De tweede reden om een zaak niet in te sturen is, dat de verdachte al bij de politie met een maatregel of straf wordt geconfronteerd. Minderjarige verdachten kunnen onder bepaalde omstandigheden in aanmerking komen voor een Halt-maatregel. Als die weg wordt gekozen, dan wordt de zaak niet naar het OM gestuurd, maar naar Halt. Ook is het mogelijk dat de politie, namens het OM, een transactie aanbiedt of een strafbeschikking oplegt. Dit kan echter maar in een beperkt aantal zaken en zou zich - vanwege de Aanwijzing - feitelijk niet mogen voordoen bij discriminatie. Toch zien we dat dit in de praktijk af en toe voor komt. Het betreffende incident is dan afgedaan als een overtreding. Het discriminerende aspect is verder niet opgepakt (mogelijk wegens gebrek aan bewijs). Halt en transactie/strafbeschikking staan voor ongeveer 20 procent van de zaken die niet naar het OM zijn gestuurd.

10.2 Instroom en afdoening bij het Openbaar Ministerie

Onder het kopje 'Instroom en afdoening bij het Openbaar Ministerie' zijn er vier onderzoeksvragen geformuleerd (a t/m d). We herhalen de vragen en direct onder de vraag wordt het antwoord gegeven.

a) Hoeveel verdachten stromen in bij het Openbaar Ministerie voor specifieke dan wel commune discriminatie?

De politie heeft 2.949 zaken naar het Openbaar Ministerie gestuurd. Deze zaken hebben betrekking op 3.601 verdachten; 286 personen worden verdacht van overtreding van een of meer discriminatieartikelen (artikel 137c t/m g of artikel 429quater), oftewel specifieke discriminatie. Dit komt overeen met een percentage van 8 procent. Op de conclusie dat 92 procent van de verdachten te boek staat voor commune discriminatie is echter wel het een en ander af te dingen. We weten namelijk niet of *alle* verdachten bij een zaak ook verdacht zijn van commune discriminatie. In het dossieronderzoek rond commune discriminatie hebben we meerdere dossiers bestudeerd waarbij de persoon in kwestie zich niet discriminerend had uitgelaten, maar slechts zijn mededader. Wel durven we de stelling aan dat het overgrote deel van de ingezonden verdachten instromen voor feiten die we kunnen bestempelen als commune misdrijven met een discriminatoir aspect; door ons betiteld als commune discriminatie.

b) Welke deel van de verdachten wordt door het Openbaar Ministerie afgedaan met respectievelijk een (on)voorwaardelijk sepot, transactie, strafbeschikking of dagvaarding?

Van de 3.601 verdachten worden er 1.518 buiten de rechter om afgedaan door het Openbaar Ministerie. Dit komt overeen met 42 procent van het totaal aantal ingestuurde verdachten. Bij de overige 58 procent wordt de verdachte gedagvaard dan wel wordt de zaak gevoegd of overgedragen aan een andere instantie.

Bij 17 procent van de verdachten wordt de aanklacht geseponeerd; 8 procent wordt afgedaan met een technisch sepot en 9 procent met een beleidssepot. Ongeveer een derde van de beleidssepots is voorwaardelijk. Er zijn diverse redenen voor sepots. De belangrijkste reden voor een technisch sepot is 'onvoldoende bewijs'. Beleidssepots refereren meestal aan het 'gepleegde feit', 'persoon van de verdachte' en 'verhouding tot benadeelde'.

Een kwart van de zaken met verdachten wordt afgedaan met het aanbieden van een transactie of het opleggen van een strafbeschikking. We zien dat – door de gefaseerde invoering van de strafbeschikking – in de periode 2010 t/m 2013 steeds vaker voor een strafbeschikking is gekozen in plaats van voor een transactie.

c) Op welke wijze hangt de afdoening door het Openbaar Ministerie samen met de aard van de discriminatiezaak?

Van de personen die zijn ingestroomd bij het OM wordt 45 procent verdacht van het beledigen van een werknemer met een publieke taak. Een evenredig deel van deze verdachten wordt gedagvaard, maar relatief weinig van deze zaken worden geseponeerd. Slechts 22 procent van de sepots betreft 'belediging van een werknemer met een publieke taak'; de helft van wat we zouden verwachten bij

een evenredige verdeling. Deze zaken worden daarentegen relatief vaak met een transactie of strafbeschikking afgedaan. ‘Belediging burger’ – 22 procent van de ingestroomde verdachten vertegenwoordigend – kent daarentegen een relatief hoog aantal sepots. Dit hangt waarschijnlijk wederom samen met het feit dat het uiten van een belediging tegen een werknemer met een publieke taak eenvoudiger is te bewijzen dan een belediging van een gewone burger. Ook speelt mee dat bij burgers onderling de zaak soms ook via bemiddeling wordt afgedaan (voorwaardelijk sepot) of dat de benadeelde ook zelf iets is te verwijten bij het incident. De laatste fors scorende categorie, te weten ‘Bedreiging/Mishandeling’ laat een beeld zien dat vergelijkbaar is met ‘Belediging burger’. Feitelijk nemen werknemers met een publieke taak een aparte positie in; zoals hierboven beschreven.

Een uitsplitsing naar discriminatiegrond laat deels een vergelijkbaar beeld zien als we ons realiseren dat ‘Uitschelden’ vaak betrekking heeft op een werknemer met een publieke taak. Omdat ‘Uitschelden’ relatief weinig wordt geseponeerd, zien we als gevolg daarvan dat sepot relatief hoog scoort bij de discriminatiegronden ‘Ras’ en ‘Seksuele gerichtheid’.

d) Welke verklaring kan worden gegeven voor de afname van het aantal ingestroomde specifieke discriminatiefeiten in 2012 en 2013 ten opzichte van 2010 en 2011?

Het LECD-OM merkt in haar jaarrapportage *Cijfers in Beeld* op dat er in 2012 en 2013 minder specifieke discriminatiefeiten instromen bij het OM, maar de samenstellers geven tevens aan daar niet een echt goede verklaring voor te hebben.

We moeten ons allereerst realiseren dat het om kleine aantallen gaat. Hierdoor kunnen specifieke incidenten een relatief grote impact hebben op de cijfers. Een voetbalwedstrijd waarbij acht personen worden opgepakt voor het scanderen van discriminerende leuzen heeft een zichtbaar effect op de aantallen (op jaarbasis tussen de 100 en 150 feiten).

Ten tweede zet de daling van 2012 en 2013 niet door in 2014; het aantal ingestroomde feiten is weer terug op het niveau van 2010 en 2011.

De enige mogelijk inhoudelijke hypothese die wij hebben opgetekend tijdens de interviews met officieren van justitie betreft het effect van de invoering van de ZSM-selectietafel. Eenvoudige zaken worden hier direct afgedaan en de kans bestaat dat daardoor minder oog is voor eventuele discriminatie. Anderzijds is het aannemelijker dat dit vooral geldt voor commune discriminatie en niet voor specifieke discriminatie.

Al met al zijn wij geneigd te concluderen dat er niet zozeer een inhoudelijke verklaring aan de afname ten grondslag ligt, maar dat de afname eerder aan toevalligheden is toe te schrijven.

10.3 Oordeel van de rechter

Onder het kopje ‘oordeel van de rechter’ zijn er drie onderzoeksvragen geformuleerd (a t/m c). We herhalen de vragen en direct onder de vraag wordt het antwoord gegeven.

a) Wat is het oordeel van de rechter over de ten laste gelegde discriminatiezaken?

Als een verdachte voor de rechter moet verschijnen dan kan dat voor één feit zijn, maar het is ook mogelijk dat de verdachte terecht staat voor meerdere feiten. Het is daarom lastig om vast te stellen hoe de rechter oordeelt over de ten laste gelegde discriminatiezaken; zeker als dit commune discriminatie betreft. Wel kunnen we zien of de rechter tot enige strafoplegging komt of dat de verdachte wordt vrijgesproken van alle ten laste gelegde feiten.

Er zijn 1.938 verdachten gedagvaard. In 103 gevallen is de zaak nog niet voor geweest. Als we die buiten beschouwing laten dan heeft de rechter in 82 procent van de zaken de verdachte schuldig verklaard en is er een straf opgelegd. Bij 9 procent van de zaken is de verdachte vrijgesproken en 9 van de zaken is op een andere wijze afgedaan.

b) Op welke wijze hangt het oordeel van de rechter samen met de aard van de discriminatiezaak?

Het is zuiverder om naar die zaken te kijken waarbij de verdachte voor slechts één feit is gedagvaard. Dan weten we met zekerheid dat het een discriminatiezaak betreft waarover de rechter een oordeel geeft. Van de 1.938 gedagvaarde verdachten zijn er 1.185 verdacht van een enkel feit. Daarvan zijn er 62 zijn nog niet op zitting geweest, zodat er 1.123 resteren waar we wel het vonnis van kennen. Van dit aantal zijn er 60 gedagvaard voor een specifieke discriminatiezaak en 1.063 voor een commune discriminatiezaak. De rechter komt bij 62 procent van de specifieke discriminatiezaken tot schuldigverklaring en komt in 28 procent van de zaken tot vrijspraak. Bij commune discriminatie wordt de verdachte minder vaak vrijgesproken (12 procent) en wordt de verdachte vaker schuldig bevonden (79 procent). Zowel bij specifieke als bij commune discriminatie worden de resterende zaken – rond de 10 procent – op een andere wijze afgedaan door de rechter, zoals ‘voegen ter terechtzitting’.

Bij commune discriminatiezaken is de verdeling van het oordeel van de rechter – schuldig of vrijspraak – vrijwel identiek voor de onderscheiden commune misdrijven (belediging, bedreiging, mishandeling en overig).

c) In hoeveel, en in welke zaken is er een hoger beroep aangetekend?

In 15 procent van de zaken waar de rechter in eerste aanleg tot een vonnis heeft besloten, is hoger beroep aangetekend. In verreweg de meeste gevallen (90 procent) is het de verdachte (verdediging) die in hoger beroep gaat. In de overige 10 procent tekent het Openbaar Ministerie of tekenen beide partijen hoger beroep aan.

Er wordt weliswaar in 15 procent van de zaken hoger beroep aangetekend tegen het vonnis van de rechtbank, maar in een kwart van deze zaken komt er desondanks geen appelzaak. In de meeste gevallen omdat de verdachte het hoger beroep weer intrekt, maar er is ook een aantal zaken waarin geen verlof (toestemming) tot hoger beroep wordt verleend.

Van de appelzaken waar het vonnis bekend is, heeft het hof in 90 procent van de gevallen tot strafoplegging besloten. In 10 procent van de zaken is de verdachte vrijgesproken dan wel schuldig

bevonden, maar zonder strafoplegging. In de zaken waar het hof tot strafoplegging besluit, komt de straf in 60 procent van de gevallen (nagenoeg) overeen. In de afwijkende zaken straft het hof soms lichter, soms zwaarder en soms met een ander accent. Het beeld van de strafoplegging op basis van de straffen in eerste aanleg verandert echter niet wezenlijk door de zaken die in hoger beroep tot een iets ander vonnis hebben geleid.

10.4 Strafmaat

Onder het kopje 'strafmaat' zijn er vier onderzoeksvragen geformuleerd (a t/m d). We herhalen de vragen en direct onder de vraag wordt het antwoord gegeven. Bij de strafmaat geldt ook dat we alleen die zaken hebben bekeken waarbij de verdachte voor een enkel feit is bestraft.

a) Wat is de strafmaat bij specifieke discriminatiezaken al naar gelang de afdoening middels een transactie, strafbeschikking of rechterlijke uitspraak?

Er zijn 82 verdachten bestraft voor een enkelvoudige specifieke discriminatiezaak. Het betreft 45 keer een buitengerechtelijke straf opgelegd door de officier van justitie en 37 keer een uitspraak van de rechter. In 64 van de 82 zaken (78 procent) bestaat de straf uit een geldboete. Dit geldt voor bijna alle buitengerechtelijke straffen (43 van de 45), maar ook de rechter legt in het merendeel van de zaken een geldboete op; in 21 van de 37 zaken. Gemiddeld is de boete bij een zaak die via een transactie of strafbeschikking wordt afgedaan 464 euro, terwijl de rechter gemiddeld een boete van 422 euro oplegt.

In 11 van de 82 zaken (13 procent) krijgt de verdachte een werk- of taakstraf; 2 keer van de officier van justitie en 9 keer van de rechter. Een werk/taakstraf bestaat gemiddeld uit 38 uur. Tot slot zijn er 7 van de 82 zaken (9 procent) waarbij de verdachte een gecombineerde straf krijgt; een geldboete in combinatie met een werkstraf.

b) Wat is de strafmaat bij commune discriminatiezaken al naar gelang de afdoening middels een transactie, strafbeschikking of rechterlijke uitspraak?

Er zijn 1.505 verdachten bestraft voor een enkelvoudige commune discriminatiezaak. Het betreft 684 keer een buitengerechtelijke straf opgelegd door de officier van justitie en 821 keer een uitspraak van de rechter. De strafmaat wordt bij commune discriminatiezaken primair bepaald door het gronddelict. In 837 van de 1.505 zaken (56 procent) bestaat de straf uit louter een geldboete. Dit geldt voor veel buitengerechtelijke straffen (570 van de 684), terwijl de rechter in een derde van de zaken louter een geldboete oplegt; in 267 van de 821 zaken. Gemiddeld is de boete bij een zaak die via een transactie of strafbeschikking wordt afgedaan 364 euro, terwijl de rechter gemiddeld een boete van 343 euro oplegt.

In 287 van de 1.505 zaken (19 procent) krijgt de verdachte louter een werk- of taakstraf; 114 keer van de officier van justitie en 173 keer van de rechter. Een werk/taakstraf bestaat gemiddeld uit 56 uur. Bij zwaardere commune misdrijven wordt er ook gevangenisstraf opgelegd. Bij 67 van de 1.505 zaken (4 procent) wordt er alleen een gevangenisstraf opgelegd. De mediane lengte van een gevangenisstraf bij commune discriminatie is 28 dagen. Er is ook een fors aantal gecombineerde straffen

waarbij vooral werkstraf en gevangenisstraf een deel van uitmaken. Het gaat in totaal om 314 van de 1.505 zaken (21 procent).

c) Wordt bij een commuun misdrijf het discriminatoire aspect als strafverzwarend aangemerkt? En zo ja, op welke wijze klinkt dit door in de transactie, strafbeschikking of strafeis?

Het is evident dat de strafmaat bij commune discriminatie vooral wordt bepaald door het gronddelict; het commune feit. Volgens de *Aanwijzing Discriminatie* dient het discriminatoire aspect echter als een strafverzwarend element te worden meegewogen: een verhoging van de strafeis met 50 procent en bij zware zaken zelf 100 procent.

De resultaten van het onderzoek geven geen eenduidig antwoord op de vraag in welke mate het discriminatoire aspect wordt meegewogen in de strafeis van de officier van justitie. Ten eerste is de vraag of de officier het discriminatoire aspect ook erkent. De interviews met officieren van justitie geven de indruk dat er verschillend wordt gedacht over de vraag wat een discriminatoir aspect nu precies is. En over de vraag in welke mate dit aspect moet worden meegewogen in de strafeis. Niet elke zaak van de POLDIS-politielijst valt onder de strafverzwaring als bedoeld in de Aanwijzing.

Uit het dossieronderzoek met betrekking commune discriminatiezaken die voor de rechter zijn gebracht blijkt dat in 15 tot 20 procent van de zaken kan worden gedocumenteerd dat de officier van justitie het discriminatoire aspect meeneemt in de strafeis. Dat wil echter niet zeggen dat in de andere gevallen het discriminatoire aspect niet impliciet of expliciet wordt meegewogen, maar dat kunnen we niet aantonen. Het is dus niet goed mogelijk om deze vraag volledig te beantwoorden, maar wij durven wel de stelling aan dat – mede ook op basis van de gesprekken met de officieren – niet in alle gevallen het discriminatoire aspect als strafverzwarend wordt aangemerkt. Een van de aangevoerde redenen is dat officieren de 'prijs' ook weer niet te veel willen laten oplopen. Dat betekent dat zij na een strafverhoging door bijvoorbeeld het beledigen van een ambtenaar in functie, niet ook nog eens extra die van het discriminatoire aspect erboven op willen leggen. Overigens zijn er op basis van gesprekken met de twee 'discriminatierechters' (rechters die themazittingen discriminatie voorzaten) ook aanwijzingen dat ook zij niet altijd het onderste uit de kan willen halen door het toegevoegde discriminatoir aspect ook per se te willen honoreren met een strafverhoging.

d) Heeft het discriminatoire aspect bij een commuun misdrijf betekenis voor de straf die de rechter oplegt en zo ja, op welke wijze?

Is het lastig om vast te stellen in hoeverre de officier van justitie het discriminatoire aspect meeweegt in de strafeis, het is vrijwel onmogelijk om antwoord te geven op de vraag of de rechter hier rekening mee houdt in de strafoplegging. We lezen daar niet veel over terug in de dossiers. Daarnaast hebben we slecht twee rechters geïnterviewd. Dat geeft te weinig houvast om er solide uitspraken op te baseren.

Summary

DISCRIMINATION: FROM FILING CHARGES TO PROSECUTING

The route of discrimination cases through the criminal justice system

The Dutch Minister of Security and Justice promised to submit an overview to Parliament of the number of discrimination cases and their route through the entire criminal justice system. The Minister also requested a copy of research results on discrimination (hate crime) victims. This study addresses both these aspects. Part I pertains to perceived discrimination victimhood and data registered by the police and the Public Prosecution. Part II focuses on the route of discrimination cases through the criminal justice system.

Part I. Perceived victimhood and registration by the police and the Public Prosecution

Perceived victimhood is observed based on a study of relevant Dutch-language publications. Attention is devoted to the quantity and nature of perceived victimhood. As regards its nature, the grounds for discrimination are the main factor. Distinctions are drawn between discrimination based on race, religion or creed, sexual orientation, physical, psychological or mental handicap and gender.

Various studies have focused on specific grounds for discrimination. It is difficult however to amalgamate the studies and produce one general picture. A survey conducted under the auspices of the Social and Cultural Planning Bureau can however serve this purpose (Andriessen, Fernee & Wittebrood 2014). It demonstrates that approximately one in four Dutch citizens felt discriminated at some point in a period of twelve months.

Every year the Dutch Police Department publishes the POLDIS Report. It gives an impression of the number of cases with a discrimination aspect registered by the police, but certainly is not a complete overview. In the period from 2008 to 2013, there seems to have been an increase in the number of registered discrimination cases, but this trend was probably caused more by a registration effect than an actual increase. The police registration system includes all the cases with any semblance of discrimination. However, the registration system of the Public Prosecution only focuses on offences linked to a specific discrimination section in the law. This is why it is not useful to compare the police registration system with that of the Public Prosecution. We do note though that there was a decrease in the number of specific discrimination cases[65] registered by the Public Prosecution in the period from 2006 to 2013. However, no direct explanation for the decrease from 2012 to 2013 is given in the reports of the Public Prosecution.

If we compare the aspect of perceived discrimination in cases registered by the police and the Public Prosecution, *race* emerges as the most important ground for discrimination. *Religion/creed* is a less significant ground for discrimination in the police statistics than in the survey. The same holds true for *handicap*. *Gender* is not significant in either the police or the public prosecutor's statistics, as is only logical since it is not on the list in the discrimination section of the Code of Criminal Law

[65] Cases the discrimination sections in the Code of Criminal Law apply to.

(137c). Discrimination based on sexual orientation does however play a more prominent role in the police statistics than in the survey. Anti-Semitism is not mentioned in the survey. In view of the limited size of the Jewish community in the Netherlands (estimated at thirty to forty thousand people), victims cannot play a statistically significant role in a survey among the entire Dutch population. The fact that anti-Semitism is nonetheless a striking element in the police statistics is mainly due to the numerous swastika incidents. In the files of the Public Prosecution, anti-Semitism is mainly related to anti-Semitic slogans at soccer games.

Part II. The route through the criminal justice system

The route of discrimination cases through the criminal justice system is followed using three methods, a registry research, a file study and interviews. We follow 11,161 cases dated 2010 to 2013 and labeled discrimination cases by the police. Supported by data on how each case is dealt with by the Public Prosecution and the judge, the cases are linked to the police incident registration system (by BRAINS)[66], the Computer System of the Publics Prosecution, and the Integrated Criminal Justice Process System, which is the administration system of the Public Prosecution. The issue of whether cases are appealed is studied via the New Appeal System for Criminal Cases.

Files are studied to specify the results of the computerized tracing of cases throughout the criminal justice system (253 police files and 324 at the Public Prosecution) and 38 representatives of the police, the Public Prosecution, the court and anti-discrimination agencies are interviewed.

Inflow and settlement of cases by the police

Discrimination cases are registered in the incident registration system. The data can pertain to charges that are filed, a report or a personal observation. Most of the cases are registered under the *regular offence* category (verbal abuses, threats etc.), but the incident registration system has a separate code for discrimination. The code is only applied to a small minority of the discrimination cases. To nonetheless get a clear picture of the inflow of discrimination cases at the Police Department, a special *query* is used. On the basis of specific search words, all the possibly relevant cases are selected from the incident registration system and listed in Excel case overviews. The case overviews are considered the discrimination cases registered by the police. There are however sizable differences in the methods and efforts of the twenty-five former regional Police Departments in the period from 2010 to 2013. As a result, not nearly all the discrimination cases that are relevant for the case overviews are filtered from the incident registration system.

The case overviews are the monitoring instrument for discrimination cases and frequently constitute the input for consultations with the Public Prosecution and anti-discrimination agencies at the Regional Meetings on Discrimination. The case overviews are also used to annually publish the POLDIS Report describing the national policy on discrimination cases registered at the Police Department.

[66] BRAINS (Basic Research Analysis INformation System) is self-learning software for analyzing free text fields in an intelligent way.

Nature of the inflow

The nature of the discrimination cases in the police case overviews can manifest itself in various ways, i.e. according to the section of the law, the discrimination grounds or the typology of the case. However, the police do not systematically register cases according to the section of the law but according to the societal type. On the basis of our own classification system, we can categorize 54% of the cases registered by the police as verbal abuses, 19% as threats / assault and battery, 20% as damage to property (graffiti, scratching cars or other property) and 7% as miscellaneous. A classification of the 11,161 discrimination cases registered by the police according to discrimination grounds shows that 26% of the cases involve the use of words like *homo*, *Jew* and so forth. In addition, swastikas are the reason 16% of the cases are registered as discrimination cases in the case overview. *Race* is the highest scoring ground for discrimination (27%) followed by sexual orientation (14%) and anti-Semitism (4%). Based on the inflow at the Public Prosecution, we use backward reasoning to conclude that approximately 10% of the discrimination cases can be referred to as specific discrimination and 90% as general discrimination.[67]

A suspect in the picture

In the incident registration system, the police can register individuals in various roles, e.g. as suspect or as involved party. The case descriptions and selected societal classes indicate that the police do not view all the cases as involving punishable discrimination or wish to settle all of them via the criminal justice system. This holds true for example for disputes between neighbours they might feel can be settled by mediation. In approximately 20% of the cases, an involved party is registered but not a suspect. In 4,755 of the 11,161 cases, one or more persons are registered in the role of suspect. This amounts to 43%.

The chance of a suspect being in the picture largely has to do with the offence in question. There is a suspect in 80% of the verbal abuse cases, but only in 16% of the vandalism cases. This is easy to clarify. In verbal abuse cases, there is often personal contact between the injured party and the suspect, but there is rarely any such contact in cases of vandalism. As a result of this personal contact, the identity of the suspect is often known or easy to discover.

Submitting cases to the Public Prosecution

We know without a doubt that 2,949 of the 4,755 cases with one or more suspects (62%) were submitted to the Public Prosecution. It is conceivable that more cases were submitted but not found when we linked the records of the Police Department and the Public Prosecution. The 2,949 cases traced in the records of the Public Prosecution pertain to 3,601 suspects. These are the figures that constitute the basis for the Public Prosecution link in the criminal justice system chain.

We see that the types of cases submitted to the Public Prosecution are a reasonably good reflection of the cases with a suspect from the police perspective. It is true though that cases where a public employee suffers verbal abuse are submitted more frequently than cases in the other categories. The

[67] Regular offences with a discrimination aspect. In other words, ordinary offences (verbal abuse, vandalism and so forth) with discrimination often playing a role as a motive in the background.

verbal abuse of public employees accounts for approximately one out of five of the cases registered by the police but almost half the cases submitted to the Public Prosecution. This is undoubtedly related to the fact that there is no problem gathering evidence on the verbal abuse of a police officer. Charges filed under oath are sufficient evidence, but in cases between private citizens, the charges can be dismissed in a *he says she says* situation. Numerous cases of damage to property (graffiti, vandalism) are registered in the case overviews, often involving swastikas, but these cases are only rarely solved and submitted to the Public Prosecution.

Reasons not to submit cases with suspects to the Public Prosecution

There are essentially two reasons why cases with one or more suspects are not submitted to the Public Prosecution. The first is that - often in consultation with the Public Prosecution - a decision is made to waive the case due to insufficient evidence. Many waiving of the charges of this kind occur at the police station. In addition, cases are sometimes waived by the police because the charges are dropped, for example because a dispute has since been settled. Based on the file study, we estimate that in approximately 80% of the cases not submitted to the Public Prosecution, because of waiving the charges at the police station.

The second reason not to submit a case to the Public Prosecution is because the suspect has already been subjected to a police measure or penalty. Under certain circumstances, minors are eligible for an alternative (HALT) measure, which gives them an opportunity to undo the harm they have done by apologizing or paying damages. If this option is chosen, the case is submitted to the HALT Office rather than the Public Prosecution. Another option is for the police to propose a transaction on behalf of the Public Prosecution or impose a fine. This can however only be done in a limited number of cases and not in discrimination cases, but in practice it does occur now and then. The incident is then settled as an infringement. Possibly due to a lack of evidence, no further effort is made to focus on the discrimination aspect. Approximately 20% of the cases not submitted to the Public Prosecution are referred to the HALT Office for a transaction or fine.

Inflow and settlement by the Public Prosecution

The police submitted 2,949 cases to the Public Prosecution involving 3,601 suspects; 286 were suspected of violating one or more penal law sections on discrimination (137c to g or 429quater) or committing specific acts of discrimination. This amounts to 8%. However, there are certain reservations about the conclusion that 92% of the suspects were charged with general discrimination. We do not know whether all the suspects in a case were all also suspected of general discrimination. In the file study on general discrimination, we study various files where an individual did not say anything discriminatory but was simply an accessory. We can say though that the large majority of the submitted suspects were charged with offences we can classify as regular offences with a discrimination aspect, which are referred to in this report as general discrimination.

Of the 3,601 suspects, 1,518 had their cases settled by the Public Prosecution outside the court. This amounts to 42% of the total number of submitted suspects. The other 58% were either subpoenaed or had their cases joined or transferred. The cases of 17% of the suspects were waived or withdrawn, 8% ended with waiving the charges and 9% with withdrawing the case. Approximately a third of

withdrawing the case were suspended. There are various reasons for dismissals. The most important reason for waiving the charges is insufficient evidence. Withdrawing the case usually refer to the act committed, the person accused of the act and the relation to the injured party. A quarter of the cases are solved by proposing a transaction or imposing a fine. We see that as a result of their phased introduction, fines were increasingly imposed in the period from 2010 to 2013 instead of transactions.

Of the suspects listed at the Public Prosecution, 45% were suspected of the verbal abuse of public employees. A similar percentage were subpoenaed, but relatively few cases were waived or withdrawn. Only 22% of the waived or withdrawn cases pertained to the verbal abuse of public employees, half of what we would expect from a proportional distribution. These cases were relatively frequently settled with a transaction or fine. The verbal abuse of a civilian, however, which 22% of the listed suspects were accused of, exhibits a relatively high rate of waived or withdrawn cases. This is probably once again related to the fact that it is easier to prove the verbal abuse of a public employee than the verbal abuse of a civilian. Another factor is that disputes among civilians are sometimes settled by mediation (suspended withdrawal), and sometimes the injured party is also partly responsible for the incident. The last category with a high score, threats / assault and battery, exhibits figures comparable to the verbal abuse of a civilian. In essence, public employees occupy a separate position, as is described above.

Explanation for the decrease in submitted specific acts of discrimination

The National Expertise Center on Discrimination of the Public Prosecution notes in its annual report *Statistics in the Picture* that fewer specific acts of discrimination were submitted to the Public Prosecution in 2012 and 2013, but the authors do not really have a good explanation for this. Firstly, we need to realize what a small number is involved, which means specific incidents have a relatively large impact on the statistics. A soccer game, for example, where eight people are arrested for shouting discriminating slogans has a visible effect on the figures (100 to 150 incidents a year). Secondly, the decrease evident in 2012 and 2013 did not continue in 2014. Although the figures have not been published yet, we know the number of incidents submitted in 2014 was back at the level of 2010 and 2011. The only possible substantive hypothesis we formulated during the interviews with public prosecutors pertains to the effect of introducing a selection table for *settling cases in as simple, rapid, collective, selective, victim-focused and society-focused way as possible*. Simple cases were settled immediately so there may have been less awareness of possible discrimination. It is more likely though that this mainly holds true of general and not specific discrimination. All things considered, we lean towards the conclusion that there is no substantive explanation for the decrease, but that it is more a matter of chance.

Decision of the judge

If a suspect is summoned to appear before a judge, it can be for one criminal act, but he can also be charged with a number of criminal acts. This is why it is difficult to see what the judge's decision is on the discrimination aspect, and certainly in instances of general discrimination. What we can see is whether the judge decided to impose a sentence of any kind or declared a suspect not guilty of any criminal act. A total of 1,938 suspects were subpoenaed. The cases of 103 have not yet been

tried in court. If we exclude them, the judge declared the suspect guilty in 82% of the cases, and imposed a sentence. In 9%, the suspect was acquitted and 9 cases were settled in some other way.

Matters are clearer if we confine ourselves to cases where the suspect was only subpoenaed for one criminal act. Then we can be sure it was a discrimination the judge was making a decision about; 1,185 of the 1,938 suspects who were subpoenaed were only suspected of one criminal act. 62 of these cases were not tried in court yet, so we only know the sentences in the remaining 1,123 cases. 60 suspects were subpoenaed for specific discrimination and the other 1,063 for general discrimination. In 62% of the specific discrimination cases, the judge imposed a sentence, and in 28% of the cases, the suspects were acquitted. Suspects were less frequently acquitted in general discrimination cases (12%) and a sentence was more frequently enforced (78%). In 10% of the specific as well as the general discrimination cases, the judge settled the matter in a different way, for example by joining the procedures or declaring the suspect guilty without sentencing. In general discrimination cases, the division of the judge's decision between sentencing or acquitting is virtually identical to that in cases of regular offences (verbal abuses, threats, assault and miscellaneous).

In 15% of the cases where the judge decided in the first instance to sentence the suspect, the case was appealed. In by far most of these cases (90%), it was the suspect (the defense) that initiated the appeal. In the other 10%, either the Public Prosecution did or both parties did. It is true that in 15% of the cases, an appeal was initiated against the decision of the court, but in a quarter of these cases there was nonetheless no second decision of the court. Usually this was because the suspect withdrew the appeal, but there were also cases where permission to appeal was not granted. Penalties were imposed in 90% of the appeal cases where we know the verdict based on data from the New Appeal System for Criminal Cases. In 10% of the cases, the suspect was either acquitted or found guilty but without being sentenced. The penalties were virtually the same as before in 60% of the cases where the suspects were sentenced. In the cases where the penalties differed, the sentences were more severe or less so and sometimes had a different emphasis. However, the fact that the severity of the sentences was sometimes different after the appeal than in the first instance did not essentially change the sentencing picture as a whole.

Severity of the sentences

A total of 82 suspects were penalized for one specific discrimination case. In 45 cases, a penalty was enforced outside the court by the Public Prosecution and in 37 cases there was a court judgment. In 64 of the 82 cases (78%), the penalty was a fine. This holds true for almost all the penalties enforced outside the court (43 of the 45), but 21 of the 37 court judgments also involved a fine. The average fine in cases settled via a transaction or fine was €464.00; the average fine imposed by a court judgment was €422.00. In 11 of the 82 cases (13%), the suspect was sentenced to community service, twice by a public prosecutor and 9 times by a judge. The average length of the community service was 38 hours. Lastly, in 7 of the 82 cases (9%), the suspects were sentence to a combined penalty, i.e. a fine in combination with community service.

A total of 1,505 suspects were penalized for a single general discrimination case. In 684 cases, the penalty was enforced outside the court by the public prosecutor and in 821 cases by the judge. The

severity of the sentences in general discrimination cases was primarily determined by the predicate offence (general crime). In 837 of the 1,505 cases (56%), the sole penalty was a fine. This held true for many of the penalties settled out of court (570 of 684); in a third of the cases (261 of 821), the judge only imposed a fine. The average fine was €364.00 in cases settled by a transaction or fine and €343.00 in cases settled in court. In 287 of the 1,505 cases (19%), the suspect was sentenced to community service; this was done 114 times by the public prosecutor and 173 times by the judge. Community service amounted to an average of 56 hours. A prison sentence was enforced for more severe regular crimes. In 67 of the 1,505 cases (4%), only a prison sentence was enforced. The median length of the prison sentences for general discrimination was 28 days. There were also numerous combined penalties, which were enforced in 314 of the 1,505 cases (21%).

Discrimination as aggravating element

It is evident that any sentence for general discrimination is mainly determined by the predicate offence, the general crime. According to *Guidelines of Discrimination*, the discriminatory aspect should however be viewed as an aggravating element and increase the recommended sentence by 50% and in severe cases even by 100%. The results of our study do not lead to an unambiguous answer to the question of the degree to which this discriminatory aspect plays a role in the sentence recommended by the Public Prosecution. Firstly, there is the question of whether the public prosecutor acknowledges the discriminatory aspect. The interviews with public prosecutors give the impression there are various ideas about what exactly a discriminatory aspect is and the degree to which this aspect should play a role in the recommended sentence. Not every case in the POLDIS Report falls under the aggravation category as cited in the *Guidelines*. The file study pertaining to general discrimination cases that were taken to court shows that in 15 to 20% of the cases, it can be documented that the public prosecutor considered the discriminatory aspect when recommending the sentence. This does not necessarily mean though that in the other cases, the discriminatory aspect was not implicitly or explicitly considered, but there is no way for us to show this. So in actual fact, it is impossible to completely answer this question, but we do venture to hypothesize that based in part on the talks with the public prosecutors, the discriminatory aspect is not considered in all the cases. Lastly, it is not really possible to answer the question as to whether judges consider the discriminatory aspect when pronouncing their sentence. We did not read much about this in the files. In addition, we only interviewed two judges, and this failed to provide enough of a basis for any solid conclusions.

Geraadpleegde literatuur

Andriessen, I., & Fernee, H. (2012). *Meldingen van discriminatie in Nederland.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Andriessen, I., Fernee, H., & Wittebrood, K. (2014). *Ervaren discriminatie in Nederland.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Bouma, S. & Ruig, L. de (2015). *Moslimdiscriminatie in het voortgezet onderwijs*. Zoetermeer: Panteia.

Brants C., Kool, R. & Ringnalda, A. (2007). *Strafbare discriminatie*. Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.

Bureau Discriminatiezaken Utrecht (2008). *Terug in de kast? Een belevingsonderzoek naar de aard en omvang van homodiscriminatie in Utrecht.* Utrecht: Bureau Discriminatiezaken Utrecht.

Cijfers in beeld 2010 Overzicht discriminatiecijfers openbaar ministerie 2006-2010. (2011). Amsterdam: Landelijke Expertise Centrum Discriminatie.

Cijfers in beeld 2011 Overzicht discriminatiecijfers openbaar ministerie 2007-2011. (2012). Amsterdam: Landelijke Expertise Centrum Discriminatie.

Cijfers in beeld 2012 Overzicht discriminatiecijfers openbaar ministerie 2008-2012. (2013). Amsterdam: Landelijke Expertise Centrum Discriminatie.

Cijfers in beeld 2013 Overzicht discriminatiecijfers openbaar ministerie 2009-2013. (2014). Amsterdam: Landelijke Expertise Centrum Discriminatie.

Coenders, M., Boog, I. & Dinsbach, W. (2010). Discriminatie-ervaringen: een onderzoek naar ervaren discriminatie op grond van land van herkomst, geloof en huidskleur. In: I. Boog, W. Dinsbach, J. van Donselaar en P.R. Rodrigues (red.), *Monitor Rassendiscriminatie 2009* (p. 33-74). Rotterdam: Landelijk expertisecentrum van art. 1.

Dinsbach, W. & Walz, W. (2010). Discriminatie op grond van het Islamitisch geloof. In: I. Boog, W. Dinsbach, J. van Donselaar en P.R. Rodrigues (red.), *Monitor Rassendiscriminatie 2009* (p. 185-204). Rotterdam: Landelijk expertisecentrum van art. 1.

Gewoon homo zijn (2007). *Gewoon homo zijn. Lesbisch- en homo-emancipatiebeleid 2008-2011*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Gijsberts, M. & Lubbers, M. (2009). Wederzijdse Beeldvorming. In: M. Gijsberts en J. Dagevos (red.), *Jaarrapport integratie 2009* (p. 254-290). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Grijsen, C. (2013). *De handhaving van discriminatiewetgeving in de politiepraktijk* (proefschrift). Den Haag: Boom Lemma.

Heer-de Lange, N.E. de (eindred.), Kalidien, S.N. (eindred.). *Criminaliteit en rechtshandhaving 2013*. WODC, CBS en Raad voor de Rechtspraak. Den Haag: Boom Lemma.

Hospes, H. & Keuzenkamp, S. (2010). Ervaringen van homoseksuele en biseksuele mannen. In: S. Keuzenkamp (red.), *Steeds gewoner, nooit gewoon* (p. 79-93). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Huijnk, W. & Dagevos, J. (2012). *Dichter bij elkaar? De sociaal-culturele positie van niet-westerse migranten in Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Keuzenkamp, S. (2010). *Steeds gewoner, nooit gewoon*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Keuzenkamp, S., Kooiman, N. & Lisdonk, J. van (2012). *Niet te ver uit de kast. Ervaringen van homo- en biseksuelen in Nederland.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Keuzekamp, S. (2012). Worden wie je bent. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Kik, J. (2010). *Buiten beeld? Een verkennend onderzoek naar discriminatie op grond van handicap en chronische ziekte.* Den Haag: Bureau Discriminatiezaken.

Klaver, J.F.I., J.C.M. van den Tillaart en K.B.M. Vaan (2014). *Evaluatie Landelijk Expertisecentrum Diversiteit.* Amsterdam: Regioplan.

Kuyper, L. (2015). *Wel trouwen, niet zoenen. De houding van de Nederlandse bevolking tegenover lesbische, homoseksuele, biseksuele en transgender personen 2015.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Lisdonk, L. van & Kooiman, N. (2012). Biseksualiteit: vele gezichten en tegelijkertijd onzichtbaar. In: S. Keuzenkamp, N. Kooiman en J. van Lisdonk (red.), *Niet te ver uit de kast. Ervaringen van homo- en biseksuelen in Nederland* (p. 9-16). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Maliepaard, M. & Gijsberts, M. (2012). *Moslim in Nederland 2012.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Nievers, E. & Andriessen, I. (2010). *Discriminatiemonitor niet-westerse allochtonen op de arbeidsmarkt 2010.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

POLDIS 2010 Criminaliteitsbeeld discriminatie. (2011). Nijmegen: ITS.

POLDIS-rapportage 2011. (2012). Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

POLDIS 2012-rapportage 2012. (2013). Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

POLDIS 2013-rapportage 2013. (2014). Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Segerink, R. (2013). *Anti-homogeweld in Nederland. Analyse van (dreiging van) fysiek anti- homogeweld.* Driebergen: politie Dienst Landelijke Informatie Organisatie i.o. Afdeling Analyse en Onderzoek.

Veenman, J. (2003). Discriminatie op de arbeidsmarkt. De resultaten van Nederlands onderzoek. In: *Beleid en Maatschappij,* jrg. 30, nr. 2 (p. 90-99).

Witte, Moors en Van Bon (2014), *Gevochten als Don Quichot tegen windmolens.*

Wolf, E., Berger, J. & Ruig, L. de (2013). *Antisemitisme in het voortgezet onderwijs*. Zoetermeer: Panteia.

Kamerstukken

Algemeen Overleg Veiligheid 26 juni 2014, TK 2014-15, 28 684, nr. 409.

Brief van de minister van Veiligheid en Justitie inzake toezeggingen debat 14 januari 2014, TK 2013-14, 30 950, nr. 70.

Brief van de minister van Veiligheid en Justitie inzake meten haatcriminaliteit, TK 2014-15, 28 684, nr. 418.

Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 25 maart 2015, TK 2014-2015, 736987.

Internetbronnen en krantenartikelen

Allochtone dader wordt harder gestraft (2015, 29 januari). *AD*. Geraadpleegd op 21 april via <http://www.ad.nl/ad/nl/1012/Nederland/article/detail/3839972/2015/01/29/Allochtone-dader-wordt-harder-gestraft.dhtml>.

Bloedbank gaat door met weren homoseksuelen (2014, 24 december). *Het Parool*. Geraadpleegd op 21 april 2015 via <http://www.parool.nl/parool/nl/224/BINNENLAND/article/detail/3817846/2014/12/24/Bloedbank-gaat-door-met-weren-homoseksuelen.dhtml>.

Politie van start met Hatecrimes.nl (2008, 19 maart). Geraadpleegd op 21 april via <http://www.art1.nl/artikel/7587-Politie_van_start_met_Hatecrimesnl>.

Voogt, S. de (2015, 7 april). Joodse organisaties doen aangifte tegen FC Utrecht na spreekkoren. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd op 21 april 2015 via <http://www.nrc.nl/nieuws/2015/04/07/joodse-organisaties-doen-aangifte-tegen-fc-utrecht-na-spreekkoren/>.

Bijlage 1 Begeleidingscommissie

Voorzitter

Prof. Dr. Mr. L.M. (Martin) Moerings	Universiteit Leiden Faculteit der Rechtsgeleerdheid

Leden

E. (Ed) Faas	Nationale Politie Eenheid Den Haag
Mr. drs. F.F.F.M. (Floris) Faes	Ministerie van Veiligheid en Justitie Directoraat-Generaal Politie
Mr. W.M. (Willemien) de Jongste	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Mr. A.A.M. (Astrid) Mattijssen	Ministerie van Veiligheid en Justitie Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding (tot en met september 2015)
Dr. C.P.M. (Niels) Netten	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Dr. G. (Guido) Suurmond	Openbaar Ministerie Parket-Generaal
Drs. B. (Bas) Winkel-Boer	Ministerie van Veiligheid en Justitie Directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding (vanaf oktober 2015)

Bijlage 2 Zaaksoverzichten politie

POLDIS-rapportages

	2010	2011	2012	2013	Totaal
Groningen	58	86	110		
Friesland	45	74	88		
Drenthe	37	46	84		
Eenheid Noord-Nederland	140	206	282	230	858
Twente	113	76	113		
IJsselland	106	142	140		
NO-Gelderland	99	75	75		
Gelderland-Midden	18	15	21		
Gelderland-Zuid	15	23	29		
Eenheid Oost-Nederland	351	331	378	492	1.552
Utrecht	34	29	21		
Gooi en Vechtstreek	22	23	56		
Flevoland	65	76	49		
Eenheid Midden-Nederland	121	128	126	119	494
Noord-Holland-Noord	138	153	72		
Zaanstreek-Waterland	0	49	98		
Kennemerland	92	43	106		
Eenheid Noord-Holland	230	245	276	441	1.192
Amsterdam-Amstelland	476	588	506		
Eenheid Amsterdam	476	588	506	743	2.313
Haaglanden	19	30	37		
Hollands-Midden	20	84	54		
Eenheid Den Haag	39	114	91	122	366
Rotterdam-Rijnmond	455	282	609		
Zuid-Holland-Zuid	105	86	117		
Eenheid Rotterdam	560	368	726	753	2.407
Zeeland	125	109	105		
MW-Brabant	84	107	398		
Eenheid Zeeland/West-Brabant	209	216	503	477	1.405
Brabant-Noord	63	99	92		
Brabant-ZO	100	343	119		
Eenheid Oost-Brabant	163	442	211	120	936
Limburg-Noord	120	80	89		
Limburg-Zuid	129	77	93		
Eenheid Limburg	249	157	182	117	705
KLPD	0	7	11		
Landelijke eenheid	0	7	11	0	18
Totaal	**2.538**	**2.802**	**3.292**	**3.614**	**12.246**

LECD-politie-overzichten

	2010	2011	2012	2013	Totaal
Groningen	58	87	111	67	323
Friesland	60	71	88	85	304
Drenthe	35	14	84	78	211
Eenheid Noord-Nederland	153	172	283	230	838
Twente	105	88	143	134	470
IJsselland	0	86	109	133	328
NO-Gelderland	100	78	73	55	306
Gelderland-Midden	0	15	20	1	36
Gelderland-Zuid	15	22	0	26	63
Eenheid Oost-Nederland	220	289	345	349	1.203
Utrecht	22	25	19	46	112
Gooi en Vechtstreek	0	24	56	23	103
Flevoland	77	77	82	51	287
Eenheid Midden-Nederland	99	126	157	120	502
Noord-Holland-Noord	141	159	143	185	628
Zaanstreek-Waterland	1	49	2	125	177
Kennemerland	93	44	104	143	384
Eenheid Noord-Holland	235	252	249	453	1.189
Amsterdam-Amstelland	505	606	514	798	2423
Eenheid Amsterdam	505	606	514	798	2.423
Haaglanden	23	30	0	103	156
Hollands-Midden	18	83	54	27	182
Eenheid Den Haag	41	113	54	130	338
Rotterdam-Rijnmond	470	284	723	657	2134
Zuid-Holland-Zuid	106	87	0	99	292
Eenheid Rotterdam	576	371	723	756	2.426
Zeeland	132	110	0	78	320
MW-Brabant	88	110	370	407	975
Eenheid Zeeland/West-Brabant	220	220	370	485	1.295
Brabant-Noord	67	105	0	49	221
Brabant-ZO	111	339	118	72	640
Eenheid Oost-Brabant	178	444	118	121	861
Limburg-Noord	119	80	89	54	342
Limburg-Zuid	129	71	94	64	358
Eenheid Limburg	248	151	183	118	700
KLPD	0	8	12	0	20
Landelijke eenheid	0	8	12	0	20
Totaal	**2.475**	**2.752**	**3.008**	**3.560**	**11.795**

Bijlage 3 Respondenten interviews

Politie

- Contactfunctionarissen Discriminatie (elf personen) uit de politie-eenheden Amsterdam Midden-Nederland, Zeeland-West Brabant, Oost-Nederland, Noord-Holland, Oost-Brabant, Rotterdam, Noord-Nederland, Limburg.
- Portefeuillehouders Discriminatie (twee personen) uit de eenheden Den Haag en Zeeland-West-Brabant.
- Projectleider Discriminatie LECD-politie.

Openbaar Ministerie

- Officieren van justitie (negen personen) van de arrondissementsparketten Amsterdam, Midden-Nederland, Rotterdam, Den Haag, Noord-Holland, Oost-Nederland, Zeeland-West-Brabant, Oost-Brabant, Noord-Nederland.
- Parketsecretarissen Discriminatie (vijf personen) uit de arrondissementsparketten Den Haag, Haarlem, Oost-Nederland, Noord-Nederland.
- Beleidsmedewerker Discriminatie van de arrondissementsparket Noord-Nederland.
- Landelijk officier van justitie LECD-OM
- Voorzitter Landelijk LECD-OM / Vervangend Hoofdofficier Arrondissementsparket Amsterdam

Rechterlijke macht

- Rechters bij themazittingen Discriminatie (twee personen) Rechtbank Den Haag, Rechtbank Arnhem.

ADV's

- Directeuren ADV's (vier personen) van Bureau Discriminatiezaken Kennemerland, Iedereen1gelijk (Nijmegen), Meldpunt Discriminatie Regio Amsterdam, RADAR Rotterdam.
- Klachtbehandelaars ADV's (twee personen) van Iedereen1gelijk (Nijmegen), Art.1 Midden-Nederland (Utrecht).